



NICIA BEATRIZ CRUZ BARDUCHI BARBIN

**A LEI DE POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE E O PRINCÍPIO DA
RACIONALIZAÇÃO DO USO DO SOLO**

Campinas SP

2013



NÚMERO 475/2013

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

NICIA BEATRIZ CRUZ BARDUCHI BARBIN

**“A LEI DE POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE E O PRINCÍPIO DA
RACIONALIZAÇÃO DO USO DO SOLO”**

ORIENTADOR PROF. DR. HILDEBRANDO HERRMANN

**TESE DE DOUTORADO APRESENTADA AO INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
DA UNICAMP PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE DOUTORA EM CIÊNCIAS
NA ÁREA DE GEOLOGIA E RECURSOS NATURAIS**

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA
TESE DEFENDIDA PELA ALUNA NICIA BEATRIZ CRUZ
BARDUCHI BARBIN E ORIENTADA PELO PROF. DR
HILDEBRANDO HERRMANN**

CAMPINAS

2013

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Geociências
Cássia Raquel da Silva - CRB 8/5752

B234L Barbin, Nícia Beatriz Cruz Barduchi, 1975-
A lei de política nacional de meio ambiente e o princípio da racionalização do uso do solo / Nícia Beatriz Cruz Barduchi Barbin. – Campinas, SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Hildebrando Herrmann.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

1. Política ambiental - Brasil. 2. Direito ambiental. 3. Solo - Uso - Planejamento. I. Herrmann, Hildebrando, 1938-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The law of national policy environment and the principle of rational use of the soil

Palavras-chave em inglês:

Environmental policy - Brazil

Environmental law

Soil - Use - Planning

Área de concentração: Geologia e Recursos Naturais

Titulação: Doutora em Geociências

Banca examinadora:

Hildebrando Herrmann [Orientador]

Wanilson Luiz Silva

Sueli Yoshinaga Pereira

Rubens Murillo Marques

Marcel Fantin

Data de defesa: 13-12-2013

Programa de Pós-Graduação: Geociências



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GEOCIÊNCIAS
ÁREA DE GEOLOGIA E RECURSOS NATURAIS

AUTOR: Nicia Beatriz Cruz Barduchi Barbin

"A LEI DE POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE E O PRINCÍPIO DA
RACIONALIZAÇÃO DO USO DO SOLO".

ORIENTADOR: Prof. Dr. Hildebrando Herrmann

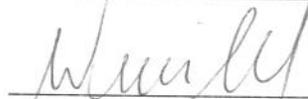
Aprovado em: 13 / 12 / 2013

EXAMINADORES:

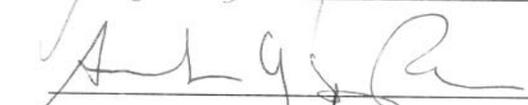
Prof. Dr. Hildebrando Herrmann


_____ - Presidente

Prof. Dr. Wanilson Luiz Silva



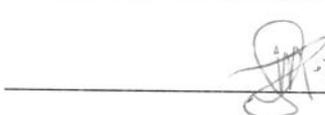
Profa. Dra. Sueli Yoshinaga Pereira



Prof. Dr. Rubens Murillo Marques



Prof. Dr. Marcel Fantin



Campinas, 13 de dezembro de 2013

Aos meus pais, Izael e Tania.

Ao Fábio, com quem divido e construo sonhos.

E, especialmente, para Paloma e Verena, minha razão de ser,
amor maior que o infinito.

Agradecimentos

A realização deste trabalho não se deve apenas ao esforço pessoal, mas somente foi possível graças à colaboração de muitas pessoas. Assim, cabe-me trazer os agradecimentos àqueles que participaram desse processo, dividindo seu conhecimento e trazendo seu apoio e incentivo que permitiram que um ideal se transformasse em resultado concreto.

O primeiro registro tem endereço certo e direto: Prof. Dr. Hildebrando Herrmann, sempre atencioso e disponível, transmitindo sua sabedoria e, além da orientação, trouxe seu incentivo e demonstrou sua irrestrita confiança quanto ao resultado dos estudos, indispensáveis à concretização desta tese.

O conhecimento é sempre o resultado do aprendizado de uma vida, de modo que o respeito e o reconhecimento devem também recair naqueles que contribuíram para a minha formação e que, de um modo especial, por afinidades, deixaram lições e exemplos que me incentivaram a lutar por ideais. A eles quero deixar registrado meus agradecimentos: Ângelo Luiz Cortelazzo, Eliana Regina Forni Martins, Fernando Roberto Martins, Jorge Yoshio Tamashiro, Maria Silvia Viccari Gatti, Mary Anne Heidi Dolder e Urara Kawazoe, professores do Curso de Biologia da Unicamp; Antonio Francisco Bastos (*in memorian*) e Paulo de Tarso Barbosa Duarte, professores da Faculdade de Direito PUC Campinas; Daniel J. Hogan (*in memorian*), Hildebrando Herrmann, Lucí Hidalgo Nunes, Oscar Braz Mendonça Negrão, Raquel Negrão Cavalcante e Sueli Yoshinaga Pereira, professores da pós-graduação do Instituto de Geociências da Unicamp.

Agradeço aos professores presentes em minha banca de qualificação, Prof^a Dr^a Sueli Yoshinaga Pereira, Prof^a Dr^a Vera Lucia dos Santos Plácido e Prof. Dr. Eduardo José Marandola Júnior, por suas sugestões e valiosos ensinamentos que nortearam a conclusão deste trabalho.

Algumas vezes a vida nos dá a felicidade de encontrar num mestre um amigo, e eu agradeço por ter você, Prof^a Dr^a Lucí Hidalgo Nunes, nesse rol de verdadeiros amigos.

Agradeço a Val pela gentileza, pelos préstimos, apoio e amizade.

Aos amigos do Laboratório de Estudos Climáticos do Instituto de Geociências - LECLIG, Andréa Koga Vicente, Daniel Henrique Candido, Flávio Renato Nascimento, Marina Colaço, Marina Sória, Ricardo Araki.

Aos amigos, professores da Faculdade de Ciências Biológicas da PUC Campinas, especialmente, Prof Dr. Edmilson Ricardo Gonçalves, Prof^a Dr^a Luciane Kern Junqueira e Prof^a Dr^a Christiane Badin Tarsitano.

Agradeço ao Prof. Dr. Rubens Murilo Marques pelo exemplo, pela amizade e pelo apoio e incentivo desde o início de minha formação superior.

A minha amiga de sempre, Paula Campos Silva, que mesmo distante está sempre presente. Aos amigos Rodolfo e Ana Paula Luz. A minha amiga Prof^a Liliane Benatti, por dividir comigo as ansiedades da busca por uma vida acadêmica.

Agradeço aos meus familiares, por manterem a estrutura que possibilitou a minhas realizações pessoais. A minha família original: meu pai Izael, minha mãe Tania, meus irmãos Gustavo e André, e meus avós Lia e Altino (*in memorian*), Ico (*in memorian*) e Helena (*in memorian*). À minha família estendida: Giovana, Ornella e Piera; Cristina, Bernardo e Mirella; Leninha, Bruno, Karina e Capocci, Gabriel e Rayana.

Especialmente agradeço a minha mãe Tania, a grande responsável por tudo e, principalmente, por me ensinar que o impossível está sempre um pouco mais distante.

Agradeço, finalmente, a minha família pequena, Fábio, meu companheiro de vida, caminhos e escolhas, por estar sempre ao meu lado. Paloma e Verena, minhas filhas, minhas maiores realizações e meus grandes amores, que me ensinaram que o amor de mãe é maior do que tudo e, com isso, me possibilitaram aprender que o melhor para nós está além de nós.

*La pollution des eaux et la pollution de l'air NE sont pas irrémédiables; le bruit peut être contenu; la dégradation des sites naturels, la réduction des espaces verts ou forestiers, la disparition d'espèces animales ou végétales NE présentent aucun caractère de fatalité: **tout dépend de l'homme.***

A poluição das águas e a poluição do ar não são irremediáveis e o barulho pode ser contido; a degradação dos sítios naturais, a redução dos espaços verdes e florestais, a extinção das espécies animais e vegetais não apresentam qualquer característica de fatalidade: **tudo depende do homem.**

JEAN LAMARQUE, 1973, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*

SÚMULA CURRICULAR

Nicia Beatriz Cruz Barduchi Barbin

É advogada formada pela Faculdade de Direito da PUC Campinas (2001), bióloga formada pela UNICAMP (2002), especialista em Direito Constitucional pela PUC Campinas (2003), mestre em Geografia pela UNICAMP, área de concentração Análise Ambiental e Dinâmica Territorial (2006). Iniciou em seu doutorado no programa de Geociências e Recursos Naturais do Instituto de Geociências da UNICAMP, analisando a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente e a previsão do princípio da racionalização do uso do solo, por sua importância para melhor entendimento das questões ambientais, em consonância com os objetivos de estudo do programa de Geologia e Recursos Naturais que compreendem o aproveitamento de recursos naturais e suas condicionantes geológicas, sociais, políticas, legais, econômicas e ambientais.

Docente desde 2003, tendo atuado nos diversos graus de ensino, do ensino técnico à Pós-Graduação, ministrando aulas especialmente sobre temas relativos às questões ambientais e urbanas. É docente da PUC Campinas desde 2010. Tem experiência na área de Direito, com ênfase no Direito Ambiental, atuando principalmente nos seguintes temas: direito, mudanças climáticas, política e política urbana. Também tem experiência em temas voltados ao meio ambiente, como biodiversidade, conservação e sustentabilidade.



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS

**A LEI DE POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE E O PRINCÍPIO DA
RACIONALIZAÇÃO DO USO DO SOLO**

RESUMO

Tese de Doutorado

Nicia Beatriz Cruz Barduchi Barbin

A Lei nº 6.938/1981, que dispôs sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, em vigor há mais de trinta anos, foi fundamental para a formação do Direito Ambiental Brasileiro. O presente trabalho teve por finalidade avaliar as influências dos dispositivos dessa lei na formação do Direito Ambiental e sua contribuição no tratamento que passou a ser dispensado às questões ambientais, tendo como foco principal o uso do solo, eis que nele é que ocorre a maioria dos impactos ambientais. Essa legislação trouxe ao sistema jurídico positivo nacional os ideais gravados na Declaração de Estocolmo de 1972, dentre os quais constava o planejamento racional, que passou a integrar a PNMA como princípio da racionalização do uso do solo. O uso e a ocupação do solo decorrem de conjunturas sociais e históricas que até recentemente não contemplavam o fator ambiental, o que tem resultado em certas situações colidentes com o rigor excessivo que, com frequência, se pretende na proteção ambiental, cuja solução, muitas vezes, depende da compreensão dos fundamentos do Direito, especialmente dos princípios. O princípio da racionalização do uso do solo, previsto na PNMA, servia à orientação das ações governamentais mas não auxiliava na solução desses conflitos. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que recepcionou a Lei nº 6.938/81, seus valores passaram a estruturar a construção do Direito Ambiental. Através da análise do sistema jurídico de proteção ambiental brasileiro compreendendo a PNMA, os Princípios Ambientais e demais normas relativas ao uso do solo, associada à metodologia de pesquisa bibliográfica envolvendo a literatura publicada sobre o assunto, buscou-se a identificação do princípio da racionalização do uso do solo. Como resultado, verificou-se a coerência desse princípio com as normas constitucionais e sua capacidade de servir à compreensão, harmonização e integração do ordenamento jurídico. Procura-se, assim, contribuir cientificamente com esse estudo na construção e consolidação da proteção ambiental, de modo que possa haver harmonia entre o desenvolvimento e o uso do solo e nas relações sociais e jurídicas deles dependentes.

Palavras-chave: Política Nacional de Meio Ambiente. Princípios. Direito Ambiental. Racionalização do Uso do Solo.



UNIVERSITY OF CAMPINAS
INSTITUTE OF GEOSCIENCE

**THE LAW OF NATIONAL POLICY ENVIRONMENT AND THE PRINCIPLE OF
RATIONAL USE OF THE SOIL**

ABSTRACT

PhD Thesis

Nícia Beatriz Cruz Barduchi Barbin

The Law nº 6.938/1981, which regulate the National Environmental Policy - PNMA, existing 30 years ago, was crucial for the development of the Brazilian Environmental Law. The objective of this work was to assess the influences of the terms of this law, in the development of Environmental Law and its contribution to the way the environmental issues started to be addressed, with its main focus on the land use, because the majority of the environmental impact happens on the soil. This legislation brought to the legal national juridical system the ideals registered in the 1972 Stockholm Declaration, amongst which the rational planning was part, and it was included in the PNMA as the principle for the rationalization of the usage of the land. The use and occupation of the soil are a consequence of social and historical conjunctures that until recently didn't take into account the environmental aspect, which has resulted in some clashing situations with the excessive rigor which, frequently, is intended in the environmental protection, which solution, often times depend on the comprehension of the Law, specially the principles. The principle of the rationalization of the use of the soil, as predicted at PNMA, was used to guide the governmental actions but didn't support the resolution of these conflicts. With the promulgation of Federal Constitution of 1988, that has received the Law No. 6938/81, the respective values started to build the Environmental Law. Through the analysis of the Brazilian juridical system environmental protection including the PNMA, the Environmental Principles and the other relative norms regarding the use of the soil, associated with the bibliographic research methodology including the published literature regarding the subject, the identification of the principle of the rationalization of the use of the soil was aimed. As a result, the coherence of this principle with the constitutional rules and its ability to serve as the comprehension, harmonization and integration of the juridical commandment has been verified. This way, it's possible to offer a scientific contribution with this study in the development and consolidation of the environmental protection, in a way that will allow for harmony between the development and the use of the soil and in the social and juridical relationships which depend upon them.

Key Words: National Environmental Politics, Environmental Law, Principles, Rational use of soil.

SUMÁRIO

<i>Introdução</i>	1
<i>Capítulo 1 – Pressupostos Teóricos: Meio Ambiente, Ecologia, Política e Direito</i>	11
1.1 Considerações iniciais	11
1.2 Considerações sobre Política e Direito	16
1.3 Considerações sobre Meio Ambiente e Ecologia	22
1.3.1 A emergência da consciência ambiental	30
<i>Capítulo 2 – A Lei de Política Nacional de Meio Ambiente – Lei 6938/81</i>	55
2.1 Considerações iniciais	55
2.2 O conteúdo da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente	63
2.2.1 Dos Princípios, Definições, Objetivos da PNMA	66
2.2.2 Do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA	84
2.2.3 Do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA	86
2.2.4 Dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente	92
2.2.5 Responsabilidade Objetiva	106
<i>Capítulo 3 – Princípios de Direito Ambiental</i>	111
3.1 Considerações sobre Direito Ambiental	111
3.2 Considerações sobre Princípios Gerais de Direito	113
3.3 Princípios do Direito Ambiental	117
3.3.1 O princípio do direito à sadia qualidade de vida	121
3.3.2 Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana – ou – Princípio do direito humano fundamental	123
3.3.3 Princípio da informação	124
3.3.4 Princípio do desenvolvimento sustentável	125
3.3.5 Princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados	127
3.3.6 Princípio da Cooperação	128
3.3.7 Princípio da educação ambiental	129
3.3.8 Princípio da intervenção estatal obrigatória em defesa do meio ambiente	130
3.3.9 Princípio da participação	131
3.3.10 Princípio da Prevenção e Princípio da Precaução	132
3.3.11 Princípio do poluidor-pagador	134

3.3.12 Princípio da função social e ambiental da propriedade	135
Capítulo 4 – Uso do solo	141
4.1 Considerações sobre o uso do solo	141
<u>4.2 Uso do solo, Estatuto da Cidade e Plano Diretor</u>	146
4.3 Uso do solo e normatizações pertinentes à racionalização	155
Capítulo 5 – A Racionalização do Uso do Solo como Princípio do Direito Ambiental	167
5.1 Considerações sobre racionalização	171
5.2 Critérios para identificação do princípio da racionalização a partir da Declaração de Estocolmo	173
5.3 A racionalização no Decreto nº 73.030/1973	174
5.4 O princípio da racionalização do uso do solo na Lei nº 6.938/1981	175
5.5 Pressupostos para identificação do princípio a partir da Constituição Federal de 1988	176
5.5.1 O solo como bem ambiental	177
5.5.2 O solo como propriedade	178
5.5.3 O uso do solo e a propriedade urbana	179
5.5.4 O uso solo e a propriedade rural	181
5.5.5 O uso do solo urbano e o Estatuto da Cidade	182
5.5.6 O uso do solo urbano e o Plano Diretor	183
5.6 A identificação do princípio da racionalização do uso do solo como fundamento do direito ambiental	184
5.6.1 Analisando o Princípio da racionalização do uso do solo em uma situação hipotética	189
Considerações Finais	197
Referências	203

<i>Anexo I – Decreto de Criação da SEMA</i>	217
<i>Anexo II – Lei de Política Nacional do Meio Ambiente</i>	223
<i>Anexo III – Mensagem ao Congresso da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente</i>	241
<i>Anexo IV – Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – Original</i>	243
<i>Anexo V – Estatuto da Cidade</i>	251
<i>Anexo VI – Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano 1972</i>	275
<i>Anexo VII – Declaração do Rio 1992</i>	283

Lista de Quadros

Quadro 1. Definições de solo

143

Lista de Tabelas

Tabela 1. Alterações legais das áreas de preservação permanente, em faixas ao longo dos cursos d'água. 164

SIGLAS

ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGAPAN - Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural
ANA - Agência Nacional de Águas
ANAMMA – Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente
APP - Área de Preservação Permanente
BNH – Banco Nacional da Habitação
CAPOIB – Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil
CCMA - Conselho Consultivo do Meio Ambiente
CF – Constituição da República Federativa do Brasil
CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores
CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores
CNCG – Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e
Corpos de Bombeiros Militares
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNPT/IBAMA – Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações
Tradicionais
CNTC - Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio
CNTI – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria
CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CUT – Central Única dos Trabalhadores
FBCN – Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
Renováveis
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MIT - Massachusetts Institute of Technology
MMA – Ministério do Meio Ambiente
ONU - Organização das Nações Unidas

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RQMA – Relatório de Qualidade do Meio Ambiente
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEMA - Secretaria Especial de Meio Ambiente
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SINIMA – Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente
SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TJ/SP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TJ/PR – Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
UN – United Nations
UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

Introdução

Encontrar soluções eficazes capazes de equacionar os problemas ambientais tem sido tarefa árdua, na qual, muitas vezes, o objetivo parece inatingível. A associação desses problemas a questões relacionadas aos limites do planeta, à incapacidade de manutenção da vida na Terra e à intrincada multirrelação homem-meio, torna a questão ambiental um problema superlativo.

É provável que em toda a história da humanidade nunca tenha havido um número tão elevado de pessoas voltadas à busca de alternativas viáveis capazes de minimizar os efeitos nefastos decorrentes do uso – adequado ou inadequado – que se faz dos recursos naturais. Um breve olhar ao passado nos faz ver que o progresso foi forjado a ferro e fogo, e que a caminhada rumo ao desenvolvimento, especialmente após a Revolução Industrial, seguiu uma trilha à qual, paradoxalmente, se atribui, de um lado, a culpa pelos grandes males de nossos tempos – ambientais e sociais – e, por outro lado, o mérito de grandes conquistas de direitos sociais, de qualidade de vida, de integração, de extraordinárias tecnologias.

Essa caminhada, trilhada nem sempre com objetivos nobres, eis que muitas vezes ligada a conquistas financeiras e de poder e desacompanhada de cuidados com o meio ambiente, começou a ser mais intensivamente questionada na segunda metade do século vinte, após a realização da Conferência de Estocolmo, à qual se atribui a razão do despertar internacional para com os cuidados ambientais.

A visão dos problemas ambientais, qualquer que seja o foco de observação, sempre se mostra fragmentada, de modo que ao se apontar determinada solução para certo problema, não raro surge uma decorrência relacionada a outro aspecto da questão, que deverá também ser solucionado, e

assim sucessivamente, aumentando a distância de uma resolução efetiva e tornando nossos esforços insuficientes para garantir uma medida ou método que possam servir adequadamente à resolução dos fenômenos que alteram o equilíbrio de nosso planeta. BENJAMIN (1999, p. 43) assevera que no estágio atual, por maiores que sejam nossos esforços, a proteção ambiental está condenada, pelo menos por enquanto, a uma existência imperfeita.

O gerenciamento do meio ambiente, com seus paradoxos e conflitos, envolvem não apenas o Direito e a Moral, as ciências naturais, a economia e outras ciências, mas também a Política e a Administração, tratando-se sempre de um grande desafio.

O Meio Ambiente é sobretudo uma realidade dinâmica e mutante, holística e sistêmica; ele é alvo de ciências e técnicas aplicadas, realidade interdisciplinar e mesmo transdisciplinar, que desafia abertamente qualquer competência exclusiva, seja científica ou normativa. É um fato múltiplo e constantemente renovado, de modo que nunca será esgotado em suas diversas análises. Isto é um consolo – triste consolo, porém – para as nossas limitações, ao mesmo tempo que constitui desafio para as nossas justas pretensões de conhecê-lo e administrá-lo (MILARÉ, 1998, p. 142).

Na realidade, vivemos as consequências de nossos próprios atos, estamos colhendo os frutos de nosso descaso, desconhecimento, desatenção. Entretanto, a relevância dos problemas exige um esforço maciço das mais diversas áreas.

As consequências ameaçam a todos e é de todos a responsabilidade pela implementação de mudanças, que não devem ficar restritas a pequenas correções fracionadas. É provável que o grande obstáculo esteja na falta de perspectivas, na falta da definição mais clara do mundo que buscamos, da ordem jurídica, social e política. Bauman (2011, p.149) constata que vivemos um *interregnum*, um tempo de ruptura com o passado porém sem definição do futuro, e alertando que a soberania não se vê mais colada a qualquer elemento da tríade

território-Estado-nação – que, em razão da globalização, vem se reduzindo em importância -, questiona:

De onde poderão se originar os novos princípios de co-habitação humana a serem observados de modo universal (e essa palavra, pela primeira vez na história, tem de ser sinônimo de *global*), princípios que poderão marcar o fim do *interregnum*?

É evidente que a grandiosidade do questionamento, engloba um conteúdo mais filosófico, sociológico, moral e político do que propriamente ambiental, mas este está contido e intimamente entrelaçado àquelas questões, eis que a ordem social não se sustenta sem a ordem ambiental.

Tendo os problemas ambientais vínculos com as mais diversas áreas da ciência, a busca de soluções para essas questões tem representado um dos grandes desafios de nossa época. O almejado equilíbrio requer mudanças de paradigmas, já que os comportamentos sociais são, muitas vezes, apontados como as causas dos problemas que vivenciamos. Entretanto, as transformações não surgem no vácuo, de modo que a alteração e regulação de novos comportamentos pressupõem o resgate de princípios das leis naturais, que implicarão no estabelecimento de novo disciplinamento das relações sociais, tarefa que tem sido executada pela Política e pelo Direito.

Sabemos que as relações humanas se regem, no mundo civilizado, por princípios e normas, cuja validade é imposta para garantir a sobrevivência social. É na sociedade que surge o fenômeno jurídico, cabendo ao Direito o estabelecimento de regras que visem garantir uma convivência social em harmonia.

A considerar que necessitamos de novos princípios de co-habitação humana, com relação às questões ambientais no Brasil, acreditamos que sua busca já foi iniciada com o estabelecimento de princípios que, originados em Estocolmo, foram posteriormente incorporados ao nosso arcabouço legal através

da Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA.

A PNMA indicou uma (re)orientação radical de rumo, dando início a uma fase holística, na qual o ambiente passa a ser protegido de maneira integral, estabelecendo princípios, objetivos e instrumentos (BENJAMIN, 1999 p. 46).

Essa visão sistêmica do meio ambiente, contida na PNMA, foi mantida na Constituição Federal de 1988, de modo que, sendo a Constituição da República Federativa do Brasil a Lei Maior situada no topo da hierarquia das leis, seria apropriado dizer que esta proporcionou a recepção da Lei nº 6.938/81, fato que ensejou o nascimento do Direito Ambiental no Brasil, uma ciência nova e autônoma, cuja independência lhe é assegurada por possuir seus próprios princípios diretores (FIORILLO, 2012, p. 85). São os princípios as ideias centrais de um sistema, o alicerce da ciência, que lhe dá o sentido lógico e coerente, formando sua base de conhecimento. É com suporte nos princípios que as leis, a jurisprudência, a doutrina, os tratados e convenções internacionais são formulados, eis que os mesmos exprimem os valores mais essenciais da ciência jurídica.

Se é certo que cabe ao Direito o estabelecimento de regras que objetivam manter a harmonia na convivência social, inclusive com relação ao meio ambiente, é certo, também, que a dinâmica social e as nossas próprias limitações não permitem que as normas editadas possam prever todas as situações possíveis, fatos que criam lacunas na legislação. Outras vezes, diversas normas são editadas, sob prismas diferentes, sobre um mesmo assunto, parecendo criar determinados conflitos, principalmente em razão da transversalidade do Direito Ambiental e de sua natureza coletiva e difusa, e também, face à supremacia do interesse público sobre os interesses particulares. Daí a importância dos princípios – que decorrem do sistema constitucional, ainda que não estejam escritos -, e que “devem ser levados em conta pelo aplicador da ordem jurídica,

seja no âmbito do Poder Judiciário, seja no âmbito do Executivo ou Legislativo” (ANTUNES, 2005b, p. 16).

Temos, assim, que o equacionamento de determinados fatos ou questões relativas a problemas ambientais poderá depender dos princípios, dos fundamentos do direito ambiental, que servirão como elemento harmonizador do ordenamento jurídico.

Ao assegurar a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição de 1988 suscitou a formação do Direito Ambiental, cujos princípios constitutivos dessa nova ciência jurídica ainda vêm sendo identificados.

[...] no natural empenho de legitimar o Direito do Ambiente como ramo autônomo da árvore da ciência jurídica, têm os estudiosos se debruçado na identificação dos princípios ou mandamentos básicos que fundamentem o desenvolvimento da doutrina e dêem consistência às suas concepções (MILARÉ, 1998, p. 385).

Deste modo, o objetivo deste trabalho consiste na análise de aspectos da PNMA que se relacionam aos princípios que vêm formando as bases dos direitos relacionados ao meio ambiente, com enfoque específico no princípio da racionalização do uso do solo.

Para alcançar o intento aqui proposto, não bastaria apenas o estudo dos termos da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente e de outras normatizações ambientais supervenientes, sem conhecer os antecedentes que ao longo do tempo contribuíram para a compreensão dos acontecimentos que direcionaram as questões ambientais.

Assim, considerando-se que a relação homem-meio é regida por normatizações e que o objeto deste estudo envolve princípios de direito ambiental estabelecidos a partir da Lei n 6.938/81, inicialmente, no Capítulo 1, como

pressupostos teóricos apresenta-se a relação entre as questões ambientais, a política e o direito, já que a visão holística é característica da própria PNMA.

O Capítulo 2 traz uma análise da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, seus princípios, objetivos e instrumentos.

No Capítulo 3 são apresentadas considerações sobre o Direito Ambiental, uma disciplina ainda em evolução que exhibe extrema dependência de outras áreas do conhecimento científico, e sobre os Princípios do Direito Ambiental, essenciais para a formação da própria disciplina e para a tomada de decisão frente a casos concretos.

No Capítulo 4 são feitas considerações teóricas sobre o uso do solo, as competências constitucionais para legislar sobre essa matéria e a inter-relação com as questões ambientais, bem como o tratamento dispensado ao solo urbano na Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Plano Diretor.

Por fim, o Capítulo 5 traz uma análise sobre a racionalização do uso do solo, buscando identificar o princípio contido na PNMA como fundamento do Direito Ambiental.

Pela natureza do presente trabalho, na seara metodológica, apresenta-se uma visão interdisciplinar do problema, posto que assim é o próprio direito ambiental. A metodologia utilizada foi a indutivo-dedutiva de natureza analítica, utilizando-se de referencial teórico encontrado em livros, teses, dissertações e periódicos. Mas a busca é a de uma elaboração doutrinária, filosófico/jurídica, procurando validar a racionalização do uso do solo, presente em nossa legislação há mais de 30 anos, como um princípio apropriado para o direcionamento de políticas públicas e na solução de conflitos.

Sendo “a ciência das normas” uma das acepções da palavra Direito (REALE, 1956, p. 274), e tendo em vista que toda a legislação, intrinsecamente, destina-se ao controle da conduta humana em tempo histórico específico, que pondera os comportamentos e as situações características desse tempo, é de se supor que a compreensão da realidade histórico-cultural sirva à ampliação do entendimento da problemática ambiental, com as particularidades das circunstâncias que resultaram na edição da Lei da PNMA em época em que não preponderava junto à sociedade uma cultura dominante e coesa quanto à oportunidade dessa normatização. É de se supor também, que sirva para tornar mais claro o entendimento das mudanças ocorridas.

Desta forma, a abordagem da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente em toda a extensão do trabalho encontra sua justificativa em função de sua importância dentro do sistema jurídico de proteção ambiental nacional, por ter sido responsável pela integração legal das questões ambientais, pela inegável contribuição que trouxe às normativas que lhe sucederam, às quais conferiu seu espírito e terminologia, por representar o primeiro marco de coesão na legislação ambiental e por registrar em seus termos os princípios que vêm servindo como fundamentos do Direito Ambiental.

Ao se buscar a compreensão de um fato ou, neste caso particular, de uma normativa legal, nosso olhar deve vislumbrar o passado, recente ou longínquo, pois são as estruturas sociais que condicionam o aparecimento de uma norma jurídica, “como obra de síntese superadora de possíveis antagonismos fáticos e valorativos”, como nos ensina Reale (1983), que também preleciona que

[...] o fato, por conseguinte, que condiciona o aparecimento de uma norma jurídica particular nunca é acontecimento isolado, mas um *conjunto de circunstâncias*, estando o homem rodeado por uma série de fatores que solicitam sua atenção, provocam sua análise e despertam atitudes de reação ou de aplauso, de simpatia ou de repulsa (REALE, 1983, p. 552).

Atualmente, mesmo diante das possibilidades de um futuro sombrio e dos nefastos reflexos causados pela poluição - do solo, da água e do ar -, e dos problemas dela decorrentes, a implantação de políticas ambientais, ainda que bem recebida na teoria, na prática, ao contrário, encontra obstáculos que dificultam ou inviabilizam sua aplicação, isto sem ter em conta as inúmeras e às vezes penosas, lastimáveis e infrutíferas discussões que as questões ambientais promovem.

Nesse sentido, a atualidade da lei que criou, há mais de trinta anos, a Política Nacional do Meio Ambiente, ainda preservada nos seus valores, objetivos e nos princípios que estabeleceu, é bastante representativa em nosso País. E quando se verifica que referida legislação serviu como guia para as normatizações ambientais posteriores, ela passa a adquirir característica diferenciada em nosso ordenamento jurídico.

A Lei 6.938/81, sob um olhar atual, reflete um retrato do nosso tempo, que prioriza as questões ambientais. Ao pensar em uma legislação que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade humana, conforme os exatos termos de seu artigo 2º, pode-se observar ali refletidos os desejos de grande parcela de nossa população, que tem feito da preservação do meio ambiente uma bandeira, cujos ideais têm encontrado eco nas políticas de um número crescente de empresas, e exercido certa influência nas decisões políticas.

Muito embora previsto textualmente no inciso II do artigo 2º da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, o princípio da racionalização do uso do solo não tem sido tratado pela doutrina, nem pela jurisprudência, como princípio fundante do Direito Ambiental, esta constatação, aliada ao fato de que os diversos usos do solo, especialmente no meio urbano, não são feitos de forma pacífica, fez surgir a razão da realização dos estudos propostos.

A análise específica do princípio de racionalização do uso do solo não busca que este, sozinho, tenha o condão de resolver todos os problemas que envolvem esse uso, limitação que também se aplica aos demais princípios que vem conformando o direito ambiental; todavia, pretende-se compreender seu alcance, extensão e importância como fundamento capaz de contribuir para a resolução de conflitos e na harmonização com as demais áreas de conhecimento relacionadas, procurando reconhecer sua valoração (invariante axiológica), e se tais valores poderão servir como unidade de coerência na aplicação das normas que se destinam a garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como preceituado e assegurado na Constituição Federal.

Capítulo 1 – Pressupostos Teóricos: Meio Ambiente, Ecologia, Política e Direito

1.1 Considerações iniciais

A questão ambiental é extensa, heterogênea, multifacetada, e nosso entendimento sobre o assunto dificilmente alcançará sua amplitude. Milaré (2011) pondera que nossa visão de meio ambiente é parcial e distorcida, sem observar elementos valiosos para a percepção dos acontecimentos, dizendo textualmente que:

Em nossa posição de expectadores e estudiosos da Questão Ambiental como ela se apresenta hoje, antes que se abram as cortinas do cenário mundial, podemos levantar duas hipóteses para alcançarmos uma visão razoável da realidade. Uma: o mundo é plano e linear e o meio ambiente, que procuramos abranger, tem 360 graus; não podemos vê-lo de um relance, será preciso dividir essa circunferência em ângulos menores e girar à volta, ao alcance de nossos olhos: será sempre uma visão fragmentada. Outra: o mundo é esférico, tridimensional, e com maior razão não poderemos contemplá-lo porque muitas das suas faces, em latitude e longitude, nos estarão invisíveis, inatingíveis, e a fragmentação é inevitável, da mesma forma (MILARÉ, 2011, p. 60).

As dificuldades, no entanto, não têm representado um empecilho, mas, ao contrário, têm estimulado a busca de soluções setoriais, pesquisas tecnológicas, análises e investigação histórica, com o intuito de ampliar a compreensão do problema e auxiliar na sua solução.

Os problemas ambientais provocados pelo homem decorrem do uso que os seres humanos vêm fazendo do meio ambiente para a obtenção de

recursos que permitam a produção de bens e serviços que satisfaçam seus desejos e necessidades. A capacidade e o instrumental que os seres humanos dispõem para transformar o meio ambiente são “qualitativamente diferentes daquela usada pelo restante dos seres vivos” (FOLADORI, 2001, p. 61). Se considerarmos que o meio ambiente, entregue à própria sorte, sem a presença humana, está em equilíbrio e que o aparecimento do homem é que vem alterando essa situação (CRETILLA Jr., 1993, p. 4.517), não é difícil reconhecer o vínculo entre causas humanas e a atual crise ambiental, o que já é senso comum. Milaré (2011, p. 61) lembra que qualquer que seja a abordagem da questão ambiental, ela sempre apresenta desafios, e que devemos ter em mente, sempre, a existência de “interesses antecedentes: o de seres humanos, o de cidadãos, o de homens de ciência e de fé”. Por conseguinte, os cuidados ambientais não devem limitar-se ao estudo da natureza, mas deve envolver o ser humano e suas relações sociais.

Direito e Política são ciências que se entrelaçam por seus vínculos viscerais, alicerces dos relacionamentos sociais, que visam dar sustentação à ordem e harmonia entre os grupos sociais e os povos, e que formam a base do bem comum. O significado de ambos os termos implica em mais de um sentido, o que, de um lado denota sua amplitude, mas, por outro lado, dificulta sua conceituação.

Os conceitos de “Política e Direito”, “Política e Estado”, “Direito e Justiça”, “Justiça, Ética e Moral”, têm entre si uma interligação tão estreita que a análise de um acaba recaindo na necessidade de compreensão do outro, pois todos eles, refiram-se às ciências propriamente ditas ou aos seus valores, surgem como base de convivência humana, originados nas necessidades, anseios, ideais, efervescências e conflitos próprios das relações sociais.

A vida em sociedade, resultante de uma evolução de milhares de anos, vê-se diante de um grande dilema. De um lado, a tecnologia desenvolvida após a Revolução Industrial permite ao homem curas, confortos e comodidades

extraordinárias. As comunicações, com o uso de satélites e com a internet, permitiram que o mundo inteiro pudesse estar conectado; as tecnologias nas áreas médicas, com as inovações na farmacologia, na genética, na engenharia, vêm possibilitando o tratamento e a prevenção de doenças antes incuráveis, garantindo melhora na saúde, na qualidade e expectativa de vida das pessoas; os meios de transportes cada vez mais rápidos; as tecnologias para produção de alimentos, que vem garantindo o abastecimento de um número crescente de habitantes do planeta, além de tantas outras, são conquistas que se tornaram, em nossos dias, fundamentais para atender às expectativas que se tem para obtenção da tão almejada qualidade de vida das populações. Em contrapartida, o comportamento humano que permite produzir tais tecnologias é apresentado como ameaça, cujos danos são atribuídos ao mau uso ou ao uso indiscriminado que se faz dos recursos naturais, à falta de compreensão ou compreensão inadequada da amplitude dos danos que se causa à natureza e que põe em risco a continuidade da própria espécie humana no planeta. Cria-se, assim, um círculo vicioso, difícil de ser rompido, seja pela inexistência ou insuficiência de conhecimentos, seja por interesses econômicos, políticos, partidários, que refletem uma difícil realidade: a falta de um consenso científico e/ou de um bom senso político.

A população, de um modo geral, reveza sentimentos de prazer, euforia e realização, ao conseguir adquirir os confortos tecnológicos que deseja, com os sentimentos de apreensão causados pela expectativa de um breve apocalipse, anunciado com frequência pela mídia, como previsão bíblica inevitável. Essa percepção quanto à possibilidade do aniquilamento físico da raça humana foi traduzida por Herrera (1982):

Os homens mais lúcidos de nossa época, os que têm a coragem de encarar francamente nossa possibilidade de sobrevivência, sem ilusões nem desespero, concordam que é remota a possibilidade de que o sistema destrutivo não seja ativado. Entretanto, tratamos de esquecer isso, continuamos como sempre em nossas ocupações; é somente nas profundezas da mente que o terror e a angústia por esse iminente destino nos conscientizam de que

estamos vivendo um tempo limitado. Até a linguagem que usamos para nos referir ao impensável reflete nosso desesperado desejo de não o enfrentar. Utilizamos-nos de palavras tais como Armagedon, apocalipse, holocausto, catástrofe, termos que têm implicação de algo impessoal, exterior a nós, que não podemos controlar, algo que tem as conotações de um iniludível destino bíblico. Precisamos ignorar a todo custo que **nós** construímos um sistema destrutivo, que **nós** o mantemos, que todos **nós** somos os únicos responsáveis por ele (HERRERA, 1982, p. 17).

De modo semelhante às sombrias previsões relacionadas ao confronto termonuclear previsto por Herrera (1982), as incertezas geradas pelas apresentações fragmentadas dos grandes problemas ambientais, adicionadas ao distanciamento da população dos foros de decisões, contribuem para o alheamento dos indivíduos no que diz respeito à solução das questões ambientais. Paradoxalmente, às pessoas, de um modo geral, cabe decidir quanto ao que querem e podem consumir dos bens produzidos, para servir à sua sobrevivência, ao seu bem estar, à alimentação da economia, à manutenção de postos de trabalho, à garantia do desenvolvimento econômico e fortalecimento das nações. É provável que a atual tomada de consciência quanto à possibilidade de interferir em decisões, mesmo que de forma indireta, esteja promovendo a alteração desse quadro e, a cada dia, aumentam as exigências do consumidor quanto à busca de produtos chamados de ecologicamente corretos.

As decisões para o controle dos problemas gerados pelo desequilíbrio no consumo e produção, raras vezes decorrem de um planejamento estratégico de longo prazo; dependendo, assim, basicamente de regramentos que contemplam mais punições do que orientações. Soluções mais eficazes ressentem-se da ausência desses planejamentos.

Durante milhares de anos a sociedade foi se moldando, se desenvolvendo, até chegar aos dias atuais, e desse processo resultou um modelo de extraordinária e atraente tecnologia e produção de bens, disponíveis para aquisição mediante o capital resultante da força do trabalho. Os homens dependem do uso dos recursos naturais para sua sobrevivência tanto quanto da

produção de bens com utilização desses recursos, da força do trabalho e do ganho de capital, que lhe garantem o seu sustento. Paralelamente às ações que objetivam a garantia de sua sobrevivência, a sociedade construiu um modelo onde o consumo passou a extrapolar as necessidades biológicas e a aquisição de bens tornou-se objeto de desejo. Nesse aspecto, a história dos homens é repleta de episódios que narram a constante luta pela conquista de bens, de povos e de territórios, que ao longo dos séculos vêm desenhando as fronteiras das nações.

Alguns problemas ambientais, como a finitude de recursos naturais ou as alterações climáticas, somente poderão ser revertidos ou solucionados com uma ampla discussão, de caráter global, de modo que medidas efetivas demandam acordos internacionais, envolvendo uma dimensão político-jurídica mais abrangente. São os acordos internacionais o meio adequado de desenvolver a cooperação pacífica entre as Nações (ACCIOLY e SILVA, 2000 p. 23), mas sendo atos de consenso, obrigam apenas àqueles que consentiram com sua adoção (*pacta sunt servanda*).

Inobstante às inúmeras discussões havidas quanto às questões ambientais, para que seja assegurado o cumprimento dos pactos estabelecidos há que se observar a legislação de cada Nação e, geralmente, há necessidade de ratificação interna do país pactuante para que possam ter eficácia. São, portanto, questões de Soberania e de Poder Político, estabelecidas e mantidas através de regras de Direito, que foram se moldando na convivência entre os povos. Entender esta evolução permite ampliar o alcance da nossa compreensão sobre os fatos atuais e também acrescentar novos elementos nesse caleidoscópio que representa a vida em sociedade.

É natural, portanto, a integração dessas ciências ao presente trabalho, por se tratar de antecedente necessário ao entendimento mais abrangente e mais afinado à realidade em cada momento de seu tempo, especialmente porque as características do tempo modificam-se continuamente e, nessa dinâmica, novas visões sobre os fatos passam a tornar relevantes alguns aspectos que

anteriormente não haviam sido cogitados, caso específico da questão ambiental e também do uso racional do solo.

1.2 Considerações sobre Política e Direito

Criações históricas compõem o acervo de nossa experiência cultural, tendo como realce o valor da pessoa humana. São valores como a liberdade, igualdade, justiça, bem comum, privacidade, que assinalam progressivas conquistas de ética. Para o Professor Miguel Reale, o último desses valores, dotado de força imperativa e constante, é o ecológico, relativo ao valor da natureza em geral e do “meio ambiente” em particular. Desse valor decorre tal força que, por toda a parte do mundo, surgem “partidos verdes” disputando o poder político. Não é difícil compreender tal fato quando o progresso tecnológico ameaça destruir a natureza.

Nesse ponto houve uma inversão de 180 graus, pois, há menos de meio século, a natureza era considerada expressão máxima de estabilidade e segurança, a tal ponto que para muitos o Direito Natural seria a base inamovível da legislação. **Agora ao se perceber que “a natureza morre”, apela-se para a lei para salvá-la...** (REALE, 2001) (grifo nosso).

É provável que, em razão de seu poder coercitivo, a lei possa representar, efetivamente, um dos instrumentos mais eficazes em favor da preservação ambiental. Tarefa árdua que envolve tantos atores quanto o conhecimento e a sensibilidade para compreensão de inúmeras situações – que no caso da questão ambiental estão longe de serem exatas –, já que o surgimento de uma norma não se dá ao acaso, mas tem origem em fatos sociais e nas necessidades que visam satisfazer. São os valores e as estruturas sociais que influenciam o aparecimento de uma norma, de modo que esta deve estar inserida

em um contexto mais amplo, dentro de uma conjuntura social, dentro de um Estado, sob um governo, estes umbilicalmente ligados à Política e ao Direito.

O termo direito deriva do latim *directum*, que significa reto, correspondendo de forma aproximada à ideia de seu real conceito, já que conduz a um sentido de retidão de comportamento. A noção de Direito também está ligada à noção de Justiça, sendo ambos conceitos correlatos. Mas o sentido atual de Direito é muito mais amplo, como se verá adiante. Para Vico, o termo Direito teria origem em Júpiter, deus romano identificado com o deus grego Zeus que, segundo a mitologia, exigia obediência às suas leis e punia os que as violavam, “chamado pelos latinos de *Iovis*, dele deriva a antiga designação *Iovis* para o direito, que, contraindo-se a seguir, deu *Ius* – justiça” (VICO, 1974, p. 15).

O desenvolvimento do Direito é assim traduzido por Reale (1956):

Enquanto o homem se concentra em si mesmo e vive como homem isolado, não há que falar em Direito. O Direito surge tão-somente quando um homem se coloca diante de outro homem e há recíproca afirmação do “eu”. Se ambos dizem “eu sou”, surge o problema da existência do “outro”, que só se resolve pela afirmação: “nós somos”. Esta já é uma afirmação do Direito mesmo, porque pelo Direito se torna possível a coexistência pacífica e ordenada de indivíduos e de grupos, distintos segundo sua livre razão comum de ser. Igualdade de homens livres em uma convivência feita de recíproco respeito e de concórdia (REALE, 1956, p. 279).

Quanto ao surgimento do Direito, Menezes (1964) assim preleciona:

Como complemento e integração dos sistemas éticos elaborados em sociedade cindida em agrupamentos de interesses que se contradizem – surge o direito como sistema de normatividade imperativa, suprimindo as insuficiências da normatividade moral (MENEZES, 1964, p. 54).

O Direito atua, portanto, para promover a justiça, o respeito, a concórdia, de forma a ordenar as relações interpessoais, gerando compromissos e normas, funcionando como meio de regulação de conflitos de interesses e de

vontades, para permitir a convivência entre as pessoas (MELO, 2005). No ensinamento de Reale (1999, p. 1), Direito, aos olhos do homem comum, é ordem e lei, ou seja, “um conjunto de regras obrigatórias que garante a convivência social” mediante o estabelecimento de limites à ação de cada um de seus membros. E continua o renomado autor:

Podemos, pois, dizer, sem maiores indagações, que o Direito corresponde à exigência essencial e indeclinável de uma convivência ordenada, pois nenhuma sociedade poderia subsistir sem um mínimo de ordem, de direção e solidariedade. É a razão pela qual um grande jurista contemporâneo, Santi Romano, cansado de ver o Direito concebido apenas como regra ou comando, concebeu-o antes como “realização de convivência social ordenada (REALE, 1999, p. 2).

Para Paupério (1969), o Direito

[...] é uma espécie de moral social, que regula o comportamento interno da sociedade, de modo a disciplinar a vida das pessoas e dos grupos, em suas relações recíprocas (PAUPÉRIO, 1969, p. 59).

Mas o Direito não se limita a um mero produto de força imperante no meio social, mesmo que seja esta a vontade da maioria, mas deve visar a implantação da ordem social justa, que possa garantir a cada um aquilo que lhe é devido.

Herrmann (1995) sublinha que

O direito é, juntamente com a religião, a moral e as regras de etiqueta, um instrumento de controle social. Ele regula a vida, isto é, as relações sociais através do Estado, que é o órgão competente pela elaboração das leis. Como o Estado é a expressão dos grupos dominantes, o direito regula as relações sociais de acordo com os interesses, valores, idéias e perspectivas desses grupos. É fator de “adaptação social” o que em outras palavras significa dizer que Ele é instrumento de dominação social. Funciona, também, como foi dito, como instrumento de políticas públicas, estas entendidas como sendo a escolha consciente dos caminhos necessários; quer à realização das metas do governo, tanto por moto próprio, tendo em vista os interesses dos seus executores, como por pressão das

forças vivas da nação; quer, por outro lado, ao atendimento das demandas sociais reprimidas (HERRMANN, 1995, p. 30).

Pereira (1971) ensina que em todo o tempo, em qualquer época em que se encontre um agrupamento social onde os homens coexistam, seja na célula familiar tribal, na entidade estatal, ainda que em estágio rudimentar, o fenômeno jurídico é sempre encontrado. E continua:

Há e sempre houve um mínimo de condições existenciais da vida em sociedade, que se impõe ao homem através de forças que contenham sua tendência à expansão individual e egoísta. Estas forças ora se objetivam no aparelho intimidador do Estado, ora se impõem pela contenção mística da religião, ora se concentram na absorção autoritária de um chefe eventual. A forma, pois de sua atuação varia. Na escala de valores, sua afirmação ideal é insuscetível de padronização. Mas na apuração de sua incidência é uma constante. Há e sempre houve uma norma, uma regra de conduta, pautando a atuação do indivíduo, nas suas relações com os outros indivíduos (PEREIRA, 1971, p. 15).

Deste modo, pode-se verificar que ao longo dos tempos são as regras de direito que têm buscado assegurar a harmonia e a justiça nas relações sociais.

O termo Política, por sua vez, deriva do grego *polis*, que significa cidade. O termo, assim, é comumente usado para indicar atividades da *polis*, ou seja, do Estado.

Quando os agregados humanos alcançaram certo nível de cultura, passaram a estabelecer hierarquias e a adotar normas de conduta capazes de regular as relações do grupo.

Na história de todas as sociedades “chegou um momento em que os homens sentiram o desejo, vago e indeterminado, de um bem que ultrapassa o seu bem estar particular e imediato e que ao mesmo tempo fosse capaz de garanti-lo e promovê-lo. Esse bem é o bem comum ou bem público, e consiste num regime de ordem, de coordenação de esforços e intercooperação organizada. Por isso o homem se deu conta de que o meio de realizar tal regime era a reunião de todos em um grupo específico, tendo por finalidade o bem público. Assim, a causa primária da sociedade política reside na natureza humana, racional e perfectível. No

entanto, a tendência deve tornar-se um ato; é a natureza que impele o homem a instituir a sociedade política, mas foi a vontade do homem que instituiu as diversas sociedades políticas de outrora e de hoje. O instinto natural não era suficiente, foi preciso a arte humana” (DABIN *apud* AZAMBUJA, 1969, p. 3).

Ao passar da vida nômade para a sedentária, o homem fortaleceu sua convivência social. Nesses grupos foram se moldando as formas de vida familiar, econômica, religiosa, política e jurídica. A justiça regulada pelo costume veio a se transformar em Direito quando do aparecimento do Estado, o qual, no início, apenas intervém como mediador e pacificador, passando numa fase seguinte a exercer sua autoridade, que consistia em constranger as pessoas a se apresentar em juízo e, posteriormente, o Estado passa a impor sua decisão coativamente, exercendo a justiça por intermédio de órgãos especiais.

Diversas teorias buscam explicar a origem do Estado, apresentando-o como produto da família, da proteção da propriedade e da guerra.

Herrmann (1995) ensina que:

[...] Foi, todavia, com Aristóteles e São Tomás de Aquino que a política adquire um conteúdo ético-moral, subordinando-se, de conseqüência, a valores etéreos e difusos, que se materializam com a realização do bem comum e que consistem em encaminhar o homem segundo os preceitos da virtude, da honra e da bondade.

Com Maquiavel, precursor da tradição democrática moderna, a Política adquire novo significado e subsidia as teorias subseqüentes. Na obra – “O Príncipe” – aparece pela primeira vez a distinção entre Estado e governo, este entendido como agente da atividade política (HERRMANN, 1995, p. 23).

Para Maritain (*apud* PAUPERIO, 1969, p. 33), o Estado é “um organismo especial, dotado de faculdades supremas como garantia da justiça e do direito”; para Villeneuve (*apud* PAUPERIO, *op. cit.*, p. 33), é

[...] a instituição temporal dotada de poder soberano, que assegura, sob o ponto de vista político-jurídico, e conforme o Bem Público, a direção e a representação de uma comunidade humana suficientemente extensa e diferenciada.

Duguit (2009, p. 54), sublinha que a palavra Estado, em seu sentido mais amplo “designa toda sociedade humana em que percebemos diferenciação política entre governantes e governados, ou, segundo expressão consagrada: uma autoridade política” e, manifestando-se sobre o fim e funções do Estado, assim preleciona o autor:

Considerando o poder político fato legítimo, infere-se que as ordens desse poder também são legítimas quando se conformam com o direito; a par com isso, o emprego do constrangimento material pelo poder político é autêntico quando visa assegurar a sanção do direito. [...] Portanto, a discussão acerca do fim a que se destina o Estado, ou poder político, pode ser esclarecida considerando-se que o poder político tem por fim realizar o direito, comprometendo-se, em virtude do direito, a realizar tudo o que estiver ao seu alcance para assegurar o reino do direito. O Estado fundamenta-se na força, e esta força legitima-se quando exercida em conformidade com o direito (DUGUIT, *op.cit.*, p. 85).

Azambuja (1969, p. 86) coloca que o Estado é a forma jurídica que a nação organizada apresenta, esclarecendo que quando a nação se organiza juridicamente, surge o Estado como entidade de Direito. Para Groppali (1968, p. 5), o Estado é o portador da ordem jurídica, o ente que unifica e personifica a sociedade.

Tem-se, portanto, que a Política visa à realização dos fins da comunidade através da ação do Estado (REALE, 1999, p. 333), e que este, o Estado, surgiu da vontade do homem para organizar e garantir sua sobrevivência dentro de um grupo social e num determinado território, como meio de garantir a convivência harmônica e o seu bem estar.

Suponhamos os homens chegando àquele ponto em que os obstáculos prejudiciais à sua conservação no estado de natureza sobrepõem, pela sua resistência, as forças de que cada indivíduo dispõe para manter-se nesse estado. Então, esse estado primitivo já não pode subsistir, e o gênero humano, se não mudasse modo de vida, pereceria.

Ora, como os homens não podem engendrar novas forças, mas somente unir e orientar as já existentes, não têm eles outro meio de conservar-se senão formando, por agregação, um conjunto de forças, que possa sobrepôr a resistência, impelindo-as para um só móvel, levando-as a operar em concerto.

[...] Essa pessoa pública, que se forma, desse modo, pela união de todas as outras, tomava antigamente o nome de **cidade** e, hoje, o de **república** ou de **corpo político**, o qual é chamado por seus membros de **Estado** quando passivo, **soberano** quando ativo, e **potência** quando comparado a seus semelhantes (ROUSSEAU, 1973, p. 37/40). (grifo nosso).

Para alcançar os objetivos que permitam harmonia nessa dupla relação entre Estado e indivíduo, as ciências jurídicas têm evoluído no ordenamento da sociedade, mediante a edição de legislações que definem direitos e estabelecem deveres, como resultado da ação consciente, que busca atender aos reclamos da sociedade.

1.3 Considerações sobre Meio Ambiente e Ecologia

Hogan, em 1993, demonstrando preocupação quanto aos problemas de desenvolvimento, já visualizava a importância da integração de conceitos ecológicos:

[...] o que é necessário é nada menos do que uma reorientação completa do pensamento sobre o desenvolvimento. Entre outras demandas, isto implica a absorção dos conceitos ecológicos básicos por todas as diferentes disciplinas que direcionam sua atenção aos problemas de desenvolvimento.

A compreensão de conceitos ecológicos básicos vem assumindo um papel relevante, representando importante fonte de saber que, combinada com outros conhecimentos, permitem uma visão holística das diversas questões associadas à vida humana no planeta, e por essa razão a ecologia é inserida na presente tese.

A origem etimológica de ecologia vem do termo grego *Oikos* “casa” ou “lugar para viver” e *logos* “estudo”. Haeckel, em seu livro *Generelle Morphologie der Organismen* (Morfologia geral dos seres vivos), em 1866 substituiu, numa nota de rodapé o termo biologia por ecologia (SILVA e SCHRAMM, 1997) sendo, assim, o primeiro a utilizar esse termo. Em 1870, Haeckel escreveu:

Por ecologia, nós queremos dizer o corpo do conhecimento relativo à economia da natureza – a investigação de todas as relações do animal com seu ambiente orgânico quanto com seu ambiente inorgânico; incluindo acima de tudo suas relações amigáveis e não amigáveis com aqueles animais e plantas com os quais ele entra em contato direto ou indireto – em outras palavras, ecologia é o estudo de todas as complexas relações referidas por Darwin como as condições da luta pela existência (*apud* RICKLEFS, 2011, p.2).

Para Odum (2004, p. 3), o homem tem se interessado pela ecologia desde os primeiros tempos de sua história. Na sociedade primitiva, o homem precisava ter um conhecimento das forças da natureza (plantas e animais) que o rodeavam. O início da civilização deu-se quando o homem passou a fazer uso do fogo e de outros instrumentos para modificar seu ambiente. Ainda esclarece o autor que para a humanidade é necessário possuir conhecimento inteligente do ambiente em que vive, por ser condição de sobrevivência de nossa complexa civilização. Explica o autor que a ciência da ecologia teve, ao longo da história, um desenvolvimento gradual, citando as obras de Hipócrates, Aristóteles e outros filósofos, as quais contêm material de natureza claramente ecológica.

A ecologia define-se usualmente como o estudo das relações dos organismos ou grupos de organismos com o seu ambiente, ou a ciência das inter-relações que ligam os organismos vivos ao seu ambiente. Uma vez que a ecologia se ocupa especialmente da biologia de *grupos* de organismos e de processos *funcionais* na terra, no mar e na água doce, está mais de harmonia com a moderna aceção definir a ecologia como o estudo da estrutura e do funcionamento da natureza, considerando que a humanidade é uma parte dela.[...] A longo prazo, a melhor definição para o domínio de uma matéria ampla é provavelmente a mais curta e a menos técnica, como, por exemplo, “biologia do ambiente” (ODUM, 2004, p. 4).

Em visão apresentada de forma simples, porém não menos expressiva, Murgel Branco (1988, p. 7) apresenta a seguinte definição: “ao estudo das relações entre os seres vivos e ambiente damos o nome de *ecologia*”

Ecologia, para Miller Jr. (2007, p. 3) “é uma ciência biológica que estuda as relações entre os organismos vivos e seu meio ambiente”.

Trata-se de uma disciplina que busca “explicar a estrutura e a função da natureza na totalidade ou nos padrões de relacionamento entre organismos e meio ambiente”, sendo importante entender as características fisiológicas desses organismos, seus habitats, seus padrões de conduta e alimentação (PHILIPPI, ROMERO, BRUNA, 2004, p. 32).

O principal foco da ecologia é entender as interações entre organismos, populações, comunidades e ecossistemas com seu meio físico, de modo que o conceito de ecossistema é a base do entendimento da ecologia:

Os organismos vivos e o seu ambiente não vivo (abiótico) estão inseparavelmente inter-relacionados e interagem entre si. Chamamos de sistema ecológico ou ecossistema qualquer unidade (biosistema) que abranja todos os organismos que funcionam em conjunto (a comunidade biótica) numa dada área, interagindo com o ambiente físico de tal forma que um fluxo de energia produza estruturas bióticas claramente definidas e uma ciclagem de materiais entre as partes vivas e não vivas (ODUM, 1988, p. 9).

Do ponto de vista trófico (de *trophe* = alimento), um ecossistema tem dois componentes (que como regra costumam estar separados no espaço e no tempo), um *componente autotrófico* (autotrófico = que se alimenta a si mesmo) no qual predomina a fixação da energia da luz, a utilização de substâncias inorgânicas simples e a elaboração de substâncias complexas, e um *componente heterotrófico* (heterotrófico = que é alimentado por outro), no qual predominam o uso, a nova preparação e a decomposição de materiais complexos (ODUM, 2004, p. 11).

De acordo com o Relatório do Grupo de Trabalho da Estrutura Conceitual da Avaliação Ecológica do Milênio, o termo foi assim definido:

Um ecossistema é um complexo dinâmico de comunidades de plantas, animais e microorganismos, e o meio ambiente inorgânico, que interagem como uma unidade funcional. Os seres humanos são parte integrante dos ecossistemas. Os ecossistemas variam enormemente em tamanho; tanto uma poça de água temporária na cavidade de uma árvore como uma bacia oceânica são exemplos de ecossistema (ESTY e IVANOVA, 2005, p. 29).

Referido Relatório ainda apresenta as seguintes considerações, que são condizentes com as preocupações apresentadas por Hogan no início desta exposição:

O bem estar humano e o progresso em direção ao desenvolvimento sustentável dependem essencialmente da melhoria na gestão dos ecossistemas da Terra para garantir sua conservação e o seu uso sustentável. Porém, enquanto cresce a demanda pelos serviços dos ecossistemas, como alimentação e água potável, as atividades humanas reduzem a capacidade de muitos ecossistemas de satisfazer tal demanda. Frequentemente, pode-se reverter a degradação dos ecossistemas e ampliar sua contribuição para o bem-estar humano com políticas públicas adequadas e intervenções gerenciais; mas saber quando e como intervir requer uma compreensão substancial dos sistemas ecológicos e sociais envolvidos (ESTY e IVANOVA, 2005, p. 25).

Segundo Delitti (1991, p. 164), os estudos ecológicos sistemáticos tiveram início no começo do século XX, desenvolvidos por especialistas em diferentes áreas, como a Zoologia, Botânica, Pedologia, Geografia e outras, os quais não se consideravam Ecólogos, situação que vem se alterando em razão das preocupações com os problemas ambientais que tem atraído muitos

pesquisadores. O autor reconhece que a tecnologia humana resultou em problemas capazes de quebrar processos básicos da biosfera e que nesse contexto a Ecologia é vista até como “a ciência da sobrevivência” (COLLIER *et.al*, 1975 *apud* DELITTI, 1991).

As preocupações com o meio ambiente vêm adquirindo importância maior a cada dia e essa intranquilidade tem razão de ser.

[...] o mundo enfrenta uma série de crises interligadas, causadas por ações passadas – desmatamentos, erosão do solo, desertificação, salinização, perda crescente da vida selvagem e das plantas, distribuição de alimentos, riquezas e amenidades humanas básicas muito desiguais, níveis crescentes de poluição (e perigosos novos coquetéis de “reações em cadeia”). Outro desafio que as sociedades modernas enfrentam é a grande velocidade das mudanças (PONTING, 1995, p. 645).

Alguns autores, como Capra (1997), acreditam que há soluções para os principais problemas de nosso tempo, mas isso requer uma mudança radical em nossas percepções, pensamentos e valores, sustentando que a nova compreensão da vida pode ser vista com a linha de frente científica da mudança de paradigma de uma visão de mundo mecanicista para uma visão de mundo ecológica, associando o autor o termo “ecológico” à “ecologia profunda”, referindo-se à escola filosófica fundada pelo norueguês Arne Naess, no início da década de 1970, e à distinção que apresentou entre “ecologia rasa” e “ecologia profunda”, sendo que a diferenciação entre ambas reside no fato de a primeira ser antropocêntrica, na qual os seres humanos estariam situados acima da natureza; e a segunda não separa os seres humanos – ou qualquer outra coisa – do meio ambiente natural, e vê o mundo “não como uma coleção de objetos isolados, mas como uma rede de fenômenos que estão fundamentalmente conectados e são interdependentes” (CAPRA, 1997, p. 26).

O homem, assim como todos os organismos vivos, relaciona-se de forma integral e permanente com a natureza, dela retirando as substâncias e a energia que necessita para viver.

Se o nosso ambiente é o planeta, o ambiente de nosso planeta é o universo. Para Carl Sagan (*apud* HAWKING, 1988, p. 13):

Vivemos o dia-a-dia sem entendermos quase nada do mundo. Pouca atenção damos ao mecanismo que gera a luz do sol e possibilita a vida; à gravidade, que nos cola a uma Terra que, de outra forma, nos lançaria em rotação pelo espaço; ou aos átomos de que somos feitos e de cuja estabilidade dependemos fundamentalmente. Com exceção das crianças (que não sabem o suficiente para nada além de fazer perguntas importantes), poucos de nós gastamos muito tempo considerando por que a natureza é do jeito que é; de onde surgiu o cosmo, ou se ele sempre existiu; se o tempo algum dia voltará atrás, fazendo os efeitos antecederem as causas; ou ainda se existem limites máximos para o conhecimento humano.

O autor ainda afirma que grande parte da filosofia e da ciência foi impelida por esses questionamentos.

A tecnologia nos tem permitido chegar a conhecimentos há pouco inimagináveis. Acreditava-se que a Terra era plana. Essa crença ainda perdurava quando das grandes descobertas, mesmo após Aristóteles ter evidenciado, em 340 A.C., razões para sustentar que a Terra era uma esfera e não um corpo achatado, cujos registros constam de sua obra *Sobre o Firmamento*. Aristóteles acreditava, também, que a Terra era estática e que o Sol, a Lua, os planetas e as estrelas se deslocavam à sua volta. Com esse mesmo entendimento, Ptolomeu formulou um modelo cosmológico completo, no qual a Terra ficaria no centro, circundada por oito esferas que seriam percorridas pela Lua, pelo Sol, pelas estrelas e pelos cinco planetas conhecidos àquela época: Mercúrio, Vênus, Marte, Júpiter e Saturno. A Igreja cristã adotou a imagem do universo que correspondia às Escrituras, garantindo, fora da esfera das estrelas, espaço para o céu e o inferno. A teoria heliocentrista – o sol como centro estático do universo –, proposta por Nicolau Copérnico em 1514, somente foi considerada com seriedade quase um século depois, em 1906, quando foi defendida publicamente por Kepler e Galileu Galilei, após observações feitas com o auxílio do telescópio, inventado naquele ano (HAWKING, 1988, p. 15/18).

Nos dias atuais, a tecnologia, com grandes telescópios, satélites e os voos espaciais, permite uma observação impensável no tempo dos filósofos e cientistas aqui referidos, não se travando discussões quanto à esfericidade do planeta ou quanto à teoria heliocêntrica. O mesmo não ocorre, entretanto, quando se trata da origem do Universo – matéria que ainda tem merecido inúmeros estudos e discussões no meio científico e religioso. De acordo com a tradição religiosa (judeu-cristã-muçumana), o universo começou em tempo finito e não muito remoto. Santo Agostinho, em sua obra, trata da criação do mundo por meio da palavra criadora, para conceituar um governo divino; aceitando a data de aproximadamente 5.000 A.C. para a criação do universo, o que estaria de acordo com o livro *Gênesis*; sendo interessante citar expressamente a observação que Hawking (*op cit*, p.15/26) faz quanto à época mencionada por Santo Agostinho, dizendo que tal data “não está muito longe do fim da última idade do gelo, por volta de 10.000 A.C., que foi quando a civilização realmente começou, de acordo com os arqueólogos”. Aristóteles, como outros filósofos gregos, não concordava com a ideia da criação, por conter indícios da intervenção divina. Kant, em sua obra *Crítica da Razão Pura*, de 1781, chamou essas questões de antinomias (contradições), porque sentia que havia argumentos para acreditar na tese de que o universo tem um começo, quanto a antítese de que sempre existiu. Em 1929, Edwin Hubble fez a observação de que, para qualquer lugar que se olhe, galáxias distantes estão se afastando da nossa, e essa descoberta trouxe a questão do começo do universo - que até então pertencia ao domínio da metafísica ou da teologia-, para o domínio real da ciência. As observações de Hubble sugeriam que houve um tempo, chamado instante do Big Bang, em que o universo foi infinitesimalmente pequeno e infinitamente denso. Atualmente, a explicação mais aceita - porém sem consenso geral - quanto à origem do universo é a da Grande Explosão - Big Bang -, segundo a qual o nosso Universo começou entre 13 e 14 bilhões de anos atrás, a partir de uma explosão cósmica; pela qual se pressupõe que a partir daquele instante, num processo que ainda continua, o Universo expandiu-se e diluiu-se para formar galáxias e estrelas; sendo que o nosso sistema solar teria se formado a cerca de 4,5 bilhões de anos, dando início a

formação de nosso planeta, com seus recursos naturais. Dando início à vida e à vida humana, que ocorreria bilhões de anos depois (HAWKING, 1988, p. 15/26).

De acordo com Margulis,

Os fósseis mais antigos – de esferas isoladas em microscópio, assemelhados às modernas bactérias – têm cerca de 3,5 bilhões de anos. Ainda assim, até cerca de meio bilhão de anos atrás, nenhum organismo multicelular de porte – seja animal ou planta – habitou a Terra. Fósseis encontrados mostram que, mais ou menos naquela época, alguns animais marinhos apareceram nos litorais em todo o mundo. Muitas formas de vida descendem desses animais e das algas marinhas que lhes serviam de alimento. Desde então, a vida rastejou pela terra, plantas florescentes apareceram e se tornaram a vegetação dominante, e todos os insetos, peixes, répteis, aves e mamíferos também surgiram. A história dos seres humanos é um mero momento comparada com o que aconteceu anteriormente – os primeiros vestígios do homem moderno, ou seja, do *Homo sapiens*, apareceu nos registros de fósseis de apenas 35 mil anos atrás (MARGULIS, 2001, p. 91).

Rebouças (2006) destaca que desde o surgimento da vida na Terra:

[...] a “biosfera”, efetivamente, fabrica, modela e muda o ambiente ao qual se adapta, mediante interações cíclicas constantes. [...] A ideia da Terra como um sistema vem dos primórdios das civilizações, porém sua visão só se tornou possível a partir das primeiras viagens espaciais, na década de 60. Atualmente, ninguém põe em dúvida a ideia-chave da Teoria de Gaia (Lovelock, 1991), que mostra um estreito entrosamento entre as partes vivas do planeta – plantas, microorganismos e animais – e as partes não vivas – rochas, oceanos e a atmosfera. O ciclo todo é caracterizado por um fluxo permanente de energia e de matéria, ligando o ciclo das águas, das rochas e da vida (REBOUÇAS, 2006, p. 3).

A existência do homem no planeta é bastante recente, mas apesar disso, sua intervenção na natureza tem causado grandes impactos. Em uma visão ecológica, Odum (2004) assim resume as atividades do homem no planeta:

[...] até agora o homem tem geralmente actuado como um parasita no seu ambiente autotrófico, apanhando o que pretende com pouca atenção relativamente ao bem estar do seu hospedeiro. As grandes cidades são planeadas e crescem sem que se dê qualquer atenção ao facto de serem parasitas do espaço rural, que de uma forma ou de outra fornece alimento, água, ar, e de degradarem quantidades imensas de resíduos. É obviamente tempo do homem evoluir para a fase de mutualismo nas suas relações com a natureza uma vez que é um heterotrófico dependente e que a sua cultura é cada vez mais dependente de recursos e deles crescentemente necessitada. Se o homem não aprender a viver mutualisticamente com a natureza, então a semelhança de um parasita imprudente ou inadaptado, pode explorar o hospedeiro até ao ponto de se destruir a si próprio (ODUM, *op cit.*, p. 373).

Desde a utilização do termo Ecologia, em 1866 por Ernst Haeckel, em sua obra *Morfologia geral dos seres vivos*, para designar a ciência que estuda o *habitat* dos seres vivos, a Ecologia vem se tornando uma ciência fundamental para o equacionamento e busca das correções dos impactos negativos causados pelo homem e também para promoção dos adequados direcionamentos que devem ser dados às questões ambientais.

1.3.1 A emergência da consciência ambiental

As discussões sobre as questões ambientais, que ganharam popularidade e notoriedade em tempos recentes, têm sido enfocada sob tantos aspectos que se torna difícil tratar o meio ambiente como uma unidade. Provavelmente, o prisma mais atual diz respeito à geração de energia, trazido à tona recentemente em razão do tsunami e terremoto que atingiu o norte do Japão em março de 2011, causando a morte de 19.848 pessoas afetando outras 368.958, e gerando um prejuízo de U\$ 210.000.000 (EM DAT, 2012), desestabilizando o país e trazendo reflexos internacionais.

Entretanto, passado curto período de tempo, pouco destaque restou para com as perdas humanas, voltando-se a mídia para a ameaça que resultou do evento: as discussões sobre o uso de energia nuclear, tema que muitas vezes retorna ao topo dos debates, como decorrência não de uma preocupação regular, mas dos medos e das fragilidades que o uso dessa energia causa às populações, sem que sejam apresentadas garantias de domínio tecnológico capaz de aplacar essas incertezas e ansiedades das comunidades.

Muito embora a priorização que o uso de energia nuclear tenha merecido na mídia e nas discussões internacionais, as fontes energéticas não estão aí limitadas, mas abrangem outras, cujo uso igualmente não se faz de maneira pacífica e, do mesmo modo, estão interligadas às questões ambientais.

O uso de recursos, renováveis ou não, para produção de energia é, provavelmente, a interface mais contundente das questões ambientais.

Os recursos naturais constituem a fonte energética e de materiais necessários à vida na Terra. O solo, o ar, a água, os vegetais, os animais e as rochas são elementos indispensáveis ao progresso da vida humana (HERRMANN, 1995, p. 21).

O uso do carvão para obtenção de energia deu-se a partir da época dos grandes descobrimentos, quando este passou, pouco a pouco, a substituir o uso da lenha. Porém, a importância de seu uso ocorreu quando foi utilizado para alimentar as máquinas a vapor, invento trabalhado pelos ingleses James Watt e Thomas Newcomen, considerado o marco da Revolução Industrial.

A história tem revelado que a busca por novas fontes de energia está ligada ao processo de desenvolvimento das sociedades. A população mundial, à época da invenção da máquina a vapor, era de cerca de 900 milhões. Em 1900, quando se iniciou a utilização do petróleo como fonte energética, a população mundial girava em torno de 1,6 bilhão de habitantes e, atualmente, a população mundial já ultrapassou 7 bilhões de habitantes. Por conseguinte, considerando

que a relação entre população e produção de energia é direta, requer-se uma produção crescente de energia e, conseqüentemente um uso crescente de recursos naturais. O consumo de energia pelos ancestrais dos homens resumia-se, basicamente, no suprimento do necessário à sua sobrevivência, dependendo, assim, de cerca de 2 mil quilocalorias (kcal) diárias. Para o homem nômade primitivo, os recursos naturais eram aqueles que estavam ao seu alcance. Com o domínio do fogo, que teve como provável decorrência o aumento da população, foi necessário aumentar a produtividade na obtenção de recursos através da agricultura. A partir da Revolução Industrial, com o uso do carvão, do petróleo e, posteriormente, com os motores elétricos, ficou mais fácil o acesso à energia. No ano de 2003, cada um dos habitantes do planeta consumiu “em média $1,69 \cdot 10^7$ Kcal (ou cerca de 1,69 tonelada equivalente de petróleo *per capita* por ano), quase um milhão de vezes o que consumia o homem primitivo” (GOLDENBERG e LUCON, 2006).

[...] nossos números e atividades estão se multiplicando em taxas fenomenais. De 1930 a 2000, a população mundial cresceu 300%, de 2 para 6 bilhões. Estima-se que esse total exceda a 8 bilhões nos próximos 30 anos. Entretanto, a energia total utilizada aumentou em 1.000% durante os últimos 70 anos e está, agora, subindo duas vezes mais rápido que a população (PRESS, *et al.* 2006, p. 585).

A geração de energia e a utilização de recursos naturais para sua produção, também são assuntos relacionados ao uso do solo, de onde provém a maioria das fontes energéticas.

Os arranjos institucionais da sociedade são largamente baseados no uso cada vez mais intensivo dos recursos naturais, com conseqüentes impactos” (NUNES, 2005), de modo que o modelo de sociedade atualmente existente vem conduzindo a fenômenos destrutivos que ameaçam o planeta.

Somente a partir da década de 60 do século passado é que a preocupação com as questões ambientais passou a ganhar força. Fatores econômicos – crise do petróleo e escassez de matéria prima –, sociais – Rachel Carson e sua obra catalizadora *Primavera Silenciosa* –, e grandes catástrofes ecológicas – 1941: *Trail Smelter* EUA/Canada; 1959: Minamata/Japão; 1967: Torrey Canon/Mar do Norte; 1976: Seveso/Itália; 1984: Bophal/Índia –, mobilizaram atores no mundo inteiro, fortalecendo os instrumentos de proteção ambiental (BARROS-PLATIAU, 2009, p. 152; WEISS e JACKSON, 2009, p. 184).

A obra de Rachel Carson, acima citada, teve importante papel na conscientização ambiental, uma vez que, de forma clara e direta, em trabalho científico, a autora apresenta um alerta sobre a influência negativa das ações do homem sobre a natureza:

[...] Em grande parte, a forma física e dos hábitos da vegetação e da vida animal terrestre tem sido moldados pelo meio ambiente. Considerando toda a duração da vida terrestre, o efeito oposto, em que a vida modifica na prática seu ambiente, tem sido relativamente insignificante. Apenas no período representado pelo século presente uma das espécies – o ser humano – adquiriu poder significativo para alterar a natureza de seu mundo.

No último quarto de século, esse poder não apenas aumentou até atingir magnitude preocupante como mudou de caráter. O mais alarmante de todos os ataques do ser humano ao meio ambiente é a contaminação do ar, do solo, dos rios e dos mares com materiais perigosos e até mesmo letais. Essa poluição é, na maior parte, irrecuperável, a cadeia de males que ela desencadeia, não apenas no mundo que deve sustentar a vida, mas nos tecidos vivos, é, na maior parte, irreversível. [...]

Foram necessárias centenas de milhões de anos para que se produzisse a vida que agora habita a Terra – longos períodos de tempo em que essa vida em desenvolvimento, evolução e diversificação chegasse a um estado de ajustamento e equilíbrio com o seu ambiente. O meio ambiente, moldando e dirigindo rigorosamente a vida que sustentava, continha elementos que eram ao mesmo tempo hostis e amparadores. Certas rochas emitiam radiação perigosa; mesmo na luz do Sol, da qual se extrai energia, havia radiações de ondas curtas com o poder de causar danos. Com o correr do tempo – tempo contado não em anos, mas em milênios –, a vida se ajustou, e um equilíbrio foi alcançado. Porque o

tempo é o ingrediente essencial, mas no mundo moderno não há tempo.

A rapidez da mudança e a velocidade com que novas situações são criadas seguem o ritmo impiedoso e insensato da humanidade, e não o passo cauteloso da natureza (CARSON, 2010, p. 22/23).

Para ocorrer o que Kiss (1996) chama de “nascimento de uma consciência ambiental”, advinda na segunda metade do século XX, foi necessário o surgimento de questionamentos quanto à capacidade de suporte do planeta. Nessa época, o Clube de Roma, um grupo composto por cientistas, industriais e políticos, que tinha por objetivo analisar os limites do crescimento econômico, considerando o uso de recursos naturais, lançou o Relatório “Os Limites do Crescimento”, cujo documento trazia dados sobre o esgotamento dos recursos naturais e concluía pela inviabilidade futura do modelo estabelecido de crescimento industrial se mantidos os níveis de industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração dos recursos naturais (FERREIRA, 2006, p. 26), e fazia previsões no sentido de que o limite de desenvolvimento do planeta seria atingido, no máximo, em 100 anos (MEADOWS *et al*, 1973). Com base nesse Relatório, os resultados do crescimento seriam a exaustão dos recursos naturais e o aumento dos efeitos negativos da poluição sobre a qualidade ambiental, perspectiva que levou à formulação da proposta do “crescimento zero”, apresentada pelo Clube de Roma. Apesar da grande influência do Relatório nas discussões ambientais, o mesmo foi objeto de críticas, merecendo citação as apresentadas pelo Grupo de Bariloche, uma equipe multidisciplinar liderada por Amílcar Herrera, que entende que “os males de nossa sociedade não se devem a limitações materiais, mas a fatores sócio-políticos” (HERRERA, 1982, p. 15).

Herrera considera que

[...] milhões de seres humanos que em todo o mundo lutam por uma sociedade melhor, vêem seus esforços e sacrifícios frustrados, em grande parte, pela falta de uma concepção renovadora sobre a qual possam basear um projeto de humanidade realmente novo.

Entretanto, os resultados da nova Revolução Científica, a compreensão de que o conhecimento não se pode reduzir apenas ao conhecimento científico, a aceitação de que outras culturas, além da ocidental, podem trazer contribuições valiosas para a construção de uma sociedade mais de acordo com uma visão integral do Homem, em particular, a crescente compreensão de que atributos essenciais da personalidade humana, tais como a busca do conhecimento por si mesmo e os sentimentos de amor e solidariedade, que tornaram possível a civilização, devem voltar a integrar nossa interpretação dos fenômenos sociais, são os elementos básicos que começam a delinear uma nova síntese, que pode constituir a base para superar a crise que nos ameaça destruir (HERRERA, 1982, p. 14).

As críticas posteriores, todavia, não tiram dos trabalhos realizados pelo Clube de Roma e pelo MIT- *Massachusetts Institute of Technology*, seu mais importante papel, o de influenciar os debates realizados durante a Conferência de Estocolmo – Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente Humano – realizada sob os auspícios da Organização das Nações Unidas em 1972, na cidade de Estocolmo, considerada como marco internacional relativo à preocupação com os problemas ambientais.

Em 1968, o Conselho Econômico Social das Nações Unidas, sugeriu a ideia de “organizar-se um encontro de países para criar formas de controlar a poluição do ar e a chuva ácida, dois dos problemas ambientais que mais inquietavam as populações dos países centrais” (RIBEIRO, 2005 p.73) Desta solicitação, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 1968, nasceu a conferência que marcou o ambientalismo internacional.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano foi realizada em 1972 em Estocolmo, na Suécia, “pode ser considerada como o marco zero de verdadeira revolução ambiental na maneira de pensar o desenvolvimento e a governança internacional” (SACHS, 2009, p. 29).

Em 1972, o mundo encontrava-se dividido entre partidários da taxa zero de crescimento e os desenvolvimentistas (MILARÉ, 2011; SACHS, 2009; RIBEIRO, 2005). Para os primeiros, também conhecidos como zeristas – numa

referência ao relatório Limites do Crescimento –, era necessário barrar o crescimento econômico de base industrial, poluidor e consumidor de recursos não renováveis, sob pena de esgotamento do planeta, e para os segundos, em contrapartida, era válida a proposta do crescimento a qualquer custo, para quem, segundo Sachs (2009) “a preocupação com o meio ambiente não passava de preocupação de gente rica”. O grande mérito da reunião foi a busca pela trilha mediana, dando origem ao conceito de ecodesenvolvimento, posteriormente denominado desenvolvimento sustentável.

O encontro reuniu “113 países, 19 órgãos intergovernamentais e 400 outras organizações intragovernamentais e não governamentais” (MCCORMICK *apud* RIBEIRO, 2005, p. 74), números expressivos que indicam a importância da temática ambiental, embora apenas dois chefes de Estado estivessem presentes: Olaf Palme, da Suécia, e Indira Ghandi, da Índia. Foi esta que, dizendo que a pobreza representa o tipo mais grave de poluição, explicitou as diferenças entre os “zeristas” e os desenvolvimentistas (RIBEIRO, 2005, p. 74; SACHS, 2009, p. 28).

Soares (2003) avalia que a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, adotada pela Conferência de Estocolmo, pode ser considerada

[...] como um documento com a mesma relevância para o Direito Internacional e para a Diplomacia dos Estados que teve a Declaração Universal dos Direitos do Homem (SOARES, 2003, p. 55).

De acordo com Monteiro (1981), na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, cerca de mil delegados das nações participantes produziram mais de 12.000 páginas de documentos que foram reduzidas posteriormente a 500, num esforço que, afinal, resultou apenas em *meras recomendações*,

Por isso mesmo ela é apenas um símbolo, um referencial para apontar-se na História deste século o momento da eclosão da “questão ambiental” (MONTEIRO, *op.cit*, p.19).

O Brasil, que nessa época vivia seus anos de *milagre econômico*, “manifestou divergências em relação a propostas dominantes, que falavam em parada no crescimento e na constituição dos recursos naturais em patrimônio comum da humanidade” (HERCULANO, 1992, p. 9).

No encontro de Estocolmo, juntamente com a China, o Brasil liderou a coalizão dos países de terceiro mundo contrários ao reconhecimento da importância do problema ambiental global, defendendo pontos como a irrestrita soberania nacional de seus recursos naturais, que a proteção ambiental deveria vir após o aumento da renda *per capita*, e que a conta dos problemas ambientais era de responsabilidade exclusiva dos países desenvolvidos (VIOLA e LEIS, 2001).

De acordo com Monteiro (1981), a posição brasileira ali defendida pode ser sintetizada nas palavras do próprio chefe da delegação, Embaixador Miguel A. Osório de ALMEIDA (1973):

As Nações Unidas realizam seu trabalho num mundo dividido em estados nacionais que estabeleceram resolutamente sua soberania sobre os recursos que se encontram em seu território. E esta é uma realidade que, enquanto não for modificada, deve ser levada em conta, quando se trata dos problemas relativos aos recursos naturais ou de outra índole. Do contrário os recursos naturais nacionais ainda não explorados dos países desenvolvidos – que frequentemente constituem suas únicas reservas e suas bases para o desenvolvimento – provavelmente seriam postos sob administração mundial pela Conferência de Estocolmo e oferecidos à indústria e ao consumo vorazes dos países altamente desenvolvidos. Ao mesmo tempo o mundo desenvolvido, bem protegido dentro de suas fronteiras nacionais, manteria praticamente intactos seu poder econômico, sua produtividade industrial e seu controle financeiro sobre a comunidade internacional.

Se todos os povos compartilham os recursos, deveriam compartilhar também o poder econômico, a produtividade industrial e o controle financeiro. E já que os países desenvolvidos julgam inconcebível esta solução, é lógico que a primeira seja inconcebível para os países subdesenvolvidos (ALMEIDA *apud* MONTEIRO, *op.cit.*, p. 21).

Em que pesem as discussões quanto à posição dos países ricos *versus* países pobres ou em desenvolvimento, e mesmo tendo o encontro culminado apenas com “recomendações”, o resultado obtido em Estocolmo demonstrou-se positivo ao longo do tempo, sendo bastante relevante o aspecto de, com a chancela da ONU, se levar a questão *homem e meio ambiente*, ao debate internacional. A Declaração de Estocolmo Sobre o Meio Ambiente Humano, mesmo como recomendação, atribuiu aos governos (Estados) a incumbência de

[...] adotar um enfoque integrado e coordenado da planificação de seu desenvolvimento, de modo a assegurar a compatibilidade do desenvolvimento com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano, em benefício de sua população (DECLARAÇÃO de Estocolmo).

Trouxe, também, em seus princípios, o embrião que acabou por influenciar a elaboração de normatizações, como é o caso da educação ambiental e da preservação do meio ambiente para presentes e futuras gerações, influenciando diretamente, numa primeira etapa, as normas constantes do decreto que criou a Secretaria Nacional do Meio Ambiente, em 1973 e, posteriormente, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981.

As propostas passaram, assim, das sugestões para o campo jurídico e, como ordem jurídica, a legislação referida, por sua vez, passou a influenciar outras normatizações subsequentes.

Varella (2004, p. 53), demonstrando a influência e importância desta reunião, relata que até a década de 1960 existiam apenas alguns dispositivos internacionais de proteção ambiental e, entre 1972 e 1992 foram criados mais de 30.000 dispositivos jurídicos sobre o meio ambiente, sendo mais de 300 tratados multilaterais e 900 acordos bilaterais.

Após vinte anos da realização da Conferência de Estocolmo, e com a finalidade de estabelecer uma parceria entre os países em desenvolvimento e os industrializados, visando assegurar o futuro do planeta, buscar o equilíbrio viável e

justo entre o meio ambiente e o desenvolvimento, e também examinar a situação ambiental desde 1972, foi realizada no Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento –Rio 92, Eco 92. Nesse encontro foi evidenciada a necessidade de conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação, conservação e manejo dos recursos naturais, dentro do conceito “desenvolvimento sustentável”, que havia sido utilizado pela Comissão Mundial da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no documento “Nosso Futuro Comum”, conhecido como Relatório Brundtland. Nos termos do Relatório, desenvolvimento sustentável é definido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras também atenderem às suas”. Nesse encontro, a pobreza de muitas populações urbanas, assim como o consumo excessivo dos países ricos – que contribuem para a exaustão dos recursos do planeta – também foram identificados como fatores de degradação ambiental.

Em momentos históricos diferentes, quando a preocupação ambiental, apesar de já consolidada, não tinha mais o clamor de anos anteriores, outras duas grandes reuniões foram realizadas. A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, chamada também de RIO + 10, realizada um ano após os ataques terroristas ao World Trade Center, em setembro de 2002, em Joanesburgo na África do Sul, visava promover um processo de revisão da implementação dos compromissos da Rio-92. Esse objetivo não foi plenamente alcançado, fato crucial para a efetivação das metas propostas pela Cúpula, que terminou em clima de grande frustração, apesar de alguns avanços, como, por exemplo, o plano para reduzir à metade o índice da população mundial que não tem acesso a saneamento básico, e também o acordo para a conservação e restauração dos estoques pesqueiros a níveis sustentáveis, cujas metas devem ser atingidas até 2015.

Finalmente, em junho de 2012, também no Rio de Janeiro, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Conhecida como RIO + 20, foi a maior conferência já realizada pela ONU, com mais de 45 mil participantes, mais de 100 Chefes de Estado, representantes de 188 países, 12 mil delegados, quase 10 mil Ong`s e 4 mil de mídia (ONU, 2012). Apesar disso o documento final “O Futuro que queremos” gerou grande frustração, por não ampliar as decisões tomadas 20 anos antes.

O encontro de Estocolmo, realizado em 1972, do qual resultou o documento contendo os Princípios que norteariam as questões ambientais, e a Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que apresentou ao debate internacional questões relevantes como a proposta de um desenvolvimento sustentável, trouxeram à mesa de discussões as mais variadas questões que envolvem o meio ambiente e que passaram a servir, desde então, para o amadurecimento, para a conscientização, para a educação, para a adoção de medidas protetoras e/ou reparadoras por aqueles buscam alternativas para um mundo melhor.

Entretanto, na dinâmica evolução da sociedade, a industrialização e a tecnologia trouxeram o conforto, mas também permitiram que fosse disseminada a ideia de que a conquista da felicidade, do poder, da identidade, se faz através da posse de bens, de modo que muitos bens que são produzidos tornam-se desejados, independentemente de sua real necessidade, servindo ou não para a sobrevivência ou subsistência humana; e como contrapartida fizeram florescer um mundo de desigualdades culturais, sociais, econômicas.

[...] Bilhões de pessoas em todo o mundo encontram-se subnutridas, não dispõem de habitação adequada, não têm acesso à educação, saúde, transporte, lazer, segurança, etc.. Para resolver essas questões, o administrador precisa, além de muita criatividade, de abundantes reservas minerais, pois, quase sem exceção, o atendimento destas demandas sociais depende do uso de insumos minerais. Precisa, ademais, questionar o sistema jurídico-político-institucional vigente, que é o grande responsável

pela aflitiva e desumana situação da grande maioria da população carente do Planeta (HERRMANN, 1995, p. 12).

Atualmente, as discussões que se travam sobre geração de energia, planejamento, consumo, saúde, educação, conforto e pobreza, edificação de moradias, favelização, déficit habitacional, produção de alimentos ou falta de alimentos, todas essas questões remetem a problemas ambientais e estes parecem avolumar-se em nossos tempos, provocando conflitos que requerem o esforço daqueles que buscam e esperam encontrar soluções.

1.3.2.1 As questões ambientais no Brasil

Na formação das sociedades verificamos diversos episódios de luta pela conquista de poder, de territórios e de direitos. As sociedades procuraram formas de garantir sua proteção e de seus bens, e para isso foram estabelecendo normas que se destinavam a regular as posses e o comércio. Na busca dos objetos de sua conquista, aspectos como a subjugação de inimigos conquistados, como imposição do poder pela força, ou a utilização indiscriminada de recursos naturais, eram cantados em prosa e verso como atitudes heroicas, sendo componentes que permitiram a sustentação do modelo construído pela sociedade humana.

No Brasil, em que pesem as discussões quanto às agressões recentes contra o meio ambiente, muitos abusos foram cometidos no passado, desde o descobrimento, decorrentes do próprio modelo social e político que imperava.

A história de nosso país não pode ser dissociada de Portugal. Antes mesmo da vinda de Cabral, a partilha de nossas terras, então desconhecidas, já era objeto de acordos.

Acima das nações cristãs, colocava-se, na Idade Média, e mesmo no início da Idade Moderna, a Santa Sé. Constituindo verdadeira autoridade supranacional, sua ascendência moral era reconhecida e proclamada, inclusive através do pagamento de tributos e envio de embaixadas de submissão e respeito. Admitia-se, então, que somente à Cúria Romana competia distribuir, entre os príncipes católicos, a missão cristianizadora a ser desenvolvida, violenta ou pacificamente, em ilhas e terras dos infiéis. Essa atribuição acarretava, portanto, o reconhecimento da respectiva soberania, sobre as zonas que conquistassem (VIANNA, 1974, p. 35).

Na época das grandes navegações, Portugal e Espanha queriam garantias sobre as terras conquistadas. Com o poder que possuía, a Igreja expediu diversas bulas – documento solene do pontífice –, e foi através da bula *Inter Coetera*, de 14/05/1493, que o Papa Alexandre VI fixou uma linha demarcatória entre as terras portuguesas e espanholas, que passaria a 100 léguas do arquipélago de Cabo Verde, sendo que de acordo com essa divisão a África caberia aos portugueses e a América aos espanhóis (MAIOR, 1967, p. 24).

Descontente com as injustiças da bula de Alexandre VI, D. João II, rei de Portugal, protestou junto à Cúria Romana e propôs à Espanha nova linha divisória dos respectivos domínios ultramarinhos, que lhe fosse mais favorável na parte ocidental. Após diversas negociações, o resultado obtido foi a assinatura, na cidade de Tordesilhas, de um acordo, firmado em 07 de junho de 1494, originalmente intitulado “Capitulação da partição do mar Oceano”, depois chamado de “Tratado de Tordesilhas”. De acordo com sua parte essencial, as duas nações aceitaram um meridiano (de pólo a pólo) de 370 léguas a oeste de Cabo Verde, como divisa entre as suas possessões (VIANNA, *op cit*, p. 40).

A posse das terras brasileiras foi, assim, assegurada a Portugal, antes mesmo do descobrimento. Com a vinda de Cabral se iniciam os laços com Portugal e, como Colônia, o Brasil servia aos seus interesses econômicos.

Os primeiros registros de nossos recursos naturais constam da Carta que Pero Vaz de Caminha enviou a D. Manuel, Rei de Portugal, em 1º de maio de 1500: “Águas são muitas; infindas. E em tal maneira é graciosa que, querendo-a

aproveitar, dar-se-á nela tudo, por bem das águas que tem” (MAIOR, *op cit.*, p. 32).

No início, não era grande o interesse de Portugal pelas terras brasileiras, pois a Índia continuava a representar sua grande fonte de riqueza. A descoberta do pau-brasil – *Caesalpinia echinata* –, que já era conhecido pelos indígenas pelo nome ibirapitanga, despertou o interesse dos conquistadores, que já conheciam uma variedade do pau-brasil existente na Índia - chamado na época de *Lignum brasile* -, madeira de tinturaria muito procurada no Ocidente, o qual, pela sua importância deu o nome ao nosso País. Porém, em razão de sua concentração exclusiva na Mata Atlântica e de sua exploração por mais de três séculos, promoveu-se a devastação da Floresta Atlântica e quase levou a espécie à extinção.

Esse primeiro momento de nossa história, durante o período colonial, foi seguido de outros dois igualmente importantes, o Ciclo da Cana-de-Açúcar e o Ciclo do Ouro, ambos responsáveis pelo povoamento e desenvolvimento da colônia, mas que também deram origem a grandes problemas sociais e ambientais.

A exploração agrícola, iniciada no Brasil com a instalação das Capitânicas Hereditárias, encontrou seu primeiro obstáculo na falta de mão de obra, buscada, inicialmente, junto à população indígena, pacificamente ou à força, solução que mostrou-se inadequada, de modo que os problemas decorrentes das relações com os indígenas passaram a ocupar a agenda dos governos do Brasil, sendo que, nesse sentido, a história registra tristes episódios envolvendo mão-de-obra indígena, merecendo citação o *ciclo da caça ao índio* – amplo movimento escravizador realizado pelos bandeirantes. Surgiu, portanto, a necessidade de encontrar uma alternativa para a falta de braços para o trabalho, e esta alternativa foi a escravidão do negro africano, que persistiu até o século XIX.

Depois de 1549, atendendo-se às necessidades dos cada vez mais numerosos engenhos de açúcar, espontaneamente começou a organizar-se o tráfico de negros africanos para o Brasil.[...] Avelórios (vidrilhos), cascavéis (guizos), toda sorte de miçangas, além de panos industrialmente produzidos, a moeda imaginária dos zimbos e búzios, armas e utensílios de ferro, convenientes à lavoura africana – era o material de compra empregado nesse resgate cada ano mais extenso e remunerador. Mais tarde quase prescindira a América do recurso às mercadorias européias, para a troca por escravos. O fumo e a aguardente de cana, com bom êxito foram introduzidos no continente africano, passaram a ocupar a principal posição no comércio transatlântico da mão-de-obra.[...] Não é preciso recordar os horrores nessas viagens verificados. Basta lembrar que as mortes nas travessias atingiam até 40% dos embarcados (VIANNA, 1974, p. 38).

É de se registrar que o número provável de escravos que desembarcaram no Brasil, conforme levantamento efetuado pelo historiador Afonso de E. Taunay, nos séculos XVI a XIX atinge o total de 3.600.000 (VIANNA, *op. cit.*, p. 45).

As consequências da escravidão no Brasil – instituída para atender aos interesses comerciais da própria Colônia e de Portugal –, também refletiram nas questões ambientais atuais, o que pode ser observado nos índices que indicam, até hoje, preconceitos que excluem e marginalizam muitos de seus descendentes, lembrando que a libertação dos escravos veio desprovida de um processo de aproveitamento da mão de obra dos negros, ou de um direcionamento para ocupação de espaços e estes escravos, muitas vezes desabrigados e desamparados, passaram a ocupar áreas periféricas das cidades de forma desordenada.

O desenvolvimento da agricultura, da pecuária, da mineração, o ciclo da cana-de-açúcar, do café, do gado, do ouro, entradas e bandeiras, também causaram grande impacto, possibilitando, de um lado, a ocupação do espaço territorial e o desenvolvimento econômico e, de outro, a degradação humana, marcada por lamentáveis episódios como a escravização dos índios e dos negros e a devastação ambiental, com a destruição de florestas e paisagens.

No Brasil, desde seu descobrimento, as políticas que orientaram o processo de ocupação do território foram predatórias. Basta um olhar nos aspectos mais marcantes de nossa história e lá encontraremos os sinais do tratamento que foi dispensado aos nossos recursos naturais, iniciado com a extração do pau-brasil, passando pelo garimpo, pelas culturas canavieira, cafeeira e outras, processos repletos de episódios de degradação humana e ambiental.

Os novos territórios descobertos pelos conquistadores europeus representavam uma fonte de riqueza, e buscar os tesouros escondidos no novo mundo era o objetivo primeiro. Assim, poder-se-ia imaginar que inexistisse qualquer normatização sobre a exploração de recursos naturais, o que não corresponde à verdade, pois Portugal já possuía algumas normas a respeito. Sobre o tratamento dispensado às normatizações ambientais no Brasil, Wainer (1999, p. 4/27) lembra que desde a chegada das naus comandadas por Cabral, o novo território descoberto estava subordinado política e economicamente a Portugal por força do Tratado de Tordesilhas, quase que ininterruptamente, até o começo do século XIX. Wainer assinala, entretanto, que a estrutura colonial brasileira estava voltada para atendimento às necessidades dos colonizadores e que nesse período as normas ambientais tinham como objetivo resguardar seus interesses financeiros. O regime das Capitanias Hereditárias, que trazia a obrigação do cultivo das terras doadas no prazo de cinco anos sob pena de perda da doação, também assegurava ao donatário poderes quase absolutos nas terras sob seu domínio. O objetivo dos colonizadores era distribuir as terras e delas tirar o maior proveito e também povoar o novo território. A autora menciona a existência de normatizações específicas com a finalidade de proteção do pau-brasil, citando, também, que durante o curto período de domínio holandês no Nordeste brasileiro foram editadas normas ambientais referentes à proibição do abate da árvore cajueiro, de cuidados com a poluição das águas e sobre a diversificação da cultura agrícola (os senhores de canaviais deveriam plantar roças de mandioca proporcionalmente ao número de seus escravos); mencionando a existência de outros regramentos sobre pesca, caça e

passarinhagem, que permitiam as três atividades desde que as diversas espécies não fossem exterminadas. Também a mineração mereceu normas regulamentadoras, mas para proteção dos interesses da Fazenda Real. Durante a permanência da família real portuguesa no Brasil e em face ao novo cenário na Europa, houve preocupação diferente com os recursos naturais, cabendo mencionar, como exemplo, que por decreto de agosto de 1817 foi proibido o corte de árvores e matas em todo terreno que rodeasse as nascentes de água do Rio Carioca, o que pode ser considerado como medida precursora das áreas de preservação permanente atualmente existentes (WAINER, 1999, p. 4/27).

A exploração predatória dos recursos naturais marca a história do país, cujos problemas foram agravados com o crescimento populacional e a concentração da população nos centros urbanos. Os cuidados associados às questões ambientais destinavam-se, na mais das vezes, à proteção da propriedade, de bens econômicos, e raras vezes destinavam-se especificamente a proteger um bem da natureza, conduta que somente começou a ser alterada após o encontro de Estocolmo/72, quando a questão passou a integrar as discussões internacionais.

Os cinco séculos que medeiam entre a descoberta do Novo Mundo e o ocaso do século XX foram marcados pelo crescente e cada vez mais rápido domínio do homem europeu sobre o orbe terrestre. Dominou mares, conquistou novas terras, desenvolveu a ciência e a técnica, inventou a máquina, construiu a fábrica e gerou uma civilização caracterizada pelo incremento econômico e tecnológico (MILARÉ, 2011, p. 406).

Essas conquistas, como já foi registrado, trouxeram consigo um rastro de descuidados, de degradação, de exploração predatória, de resíduos, de poluição, de imensos prejuízos ambientais, situação que passou a ser agravada em nosso país, a partir de modelos desenvolvimentistas ocorridos após a Segunda Guerra e também pelo crescimento populacional e pela urbanização.

O processo de secularização da vida moderna cria uma sociabilidade especial, ligada a esferas econômicas e políticas, que desvaloriza a sociabilidade tradicional (entendendo esta como laços familiares e locais, e como valores de tipo moral e religioso). Mas nos anos 60 os processos de modernização, de um e outro signo, começaram a perder legitimidade e confiança frente à aparição de fortes mal-estares de ordem cultural, social, moral e ambiental. Aparece uma preocupação por revisar valores e práticas fundamentais de nossa civilização, destacando-se as reivindicações pela paz, pelas questões de gênero, pelos direitos humanos e das minorias, e pelo meio ambiente, entre outras (LEIS, 2004, p. 65).

Numa demonstração de descontentamento com o modelo existente, começam a emergir movimentos sociais. Assim, antes mesmo de Estocolmo, o movimento ambientalista aflorava no Brasil, ainda incipiente, contrapondo-se ao modelo poluidor existente e lutando pela preservação do ambiente. Nogueira Neto (2010, p. 30) relata que “entre 1955 e 1974 surgiram alguns pequenos grupos ambientalistas. Cada um desses grupos caberia dentro de uma KOMBI ou dentro de um micro-ônibus”. Deve ficar aqui registrada, pela importância e pioneirismo, a criação, em 1958, da Fundação Brasileira para Conservação da Natureza – FBCN, e também a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural - AGAPAN, em 1971.

A partir do encontro de Estocolmo, em 1972, os movimentos ambientalistas começam a se fortalecer e disseminar; entretanto, apesar da criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, em 1973, a luta dos ambientalistas ainda era especialmente árdua, já que o ideal ambientalista representava o oposto do ideal desenvolvimentista predominante durante o governo militar. O desenvolvimento a qualquer custo foi resumido em uma frase pronunciada pelo então senador do Nordeste, José Sarney, à época das discussões de Estocolmo: “Que venha a poluição, desde que as fábricas venham com elas” (DEAN, 2011, p. 307).

Porém, mesmo durante esse período em que o desenvolvimento era prioridade, algumas questões ambientais mereceram atenção. A partir da proclamação da República, passaram a vigorar diversos ordenamentos sobre as questões ambientais. Custódio (2005, p. 343/363) e Milaré (2011, p. 1044/1045) apresentam, dentre outras, normas legais e regulamentares relacionadas às questões ambientais editadas anteriormente à Lei de Política Nacional do Meio Ambiente:

- Código Civil - Lei nº 3.071, de 1-1-1916;
- Regulamento do Departamento de Saúde Pública - Decreto nº 16.300 de 31-12-1923
- Código Florestal – Decreto nº 23.793 de 23-01-1934
- Regulamento de Defesa Sanitária Vegetal – Decreto nº 24.114 de 12-04-1934
- Código de Águas – Decreto nº 24.643, de 10-7-1934;
- Legislação de Proteção ao Patrimônio Cultural – Decreto-lei nº. 25, de 30-11-1937 (proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional);
- Código de Mineração – Decreto-lei nº 1.985, de 29-1-1940 (Código de Minas);
- Código Penal – Decreto-lei nº 2.848, de 7-12-1940;
- Legislação sobre Atividades Nucleares de Qualquer Natureza – Lei nº 4.118, de 27-8-1962 (sobre a Política Nacional de Energia Nuclear e a criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear-CNEM);
- Direito Agrário e Legislação sobre Política Agrícola, Reforma Agrária e Proteção do Solo Rural – Lei nº 4.504, de 30-11-1964 (Estatuto da Terra);
- Código Florestal – Lei nº 4.771, de 15-9-1965;

- Legislação de Proteção à Amazônia – Lei nº 5.173, de 27-10-1966 (Plano de Valorização Econômica da Amazônia, extinção da SPVEA e criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM);
- Legislação sobre Seguro contra riscos de Poluição – Decreto-lei nº 73, de 21-11-1966;
- Código de Proteção à Fauna Terrestre – Lei nº 5.197, de 3-1-1967;
- Administração Pública – Decreto-lei nº 200, de 25-2-1967;
- Código de Mineração – Decreto-lei nº 227, de 28/02/1967
- Código de Proteção à Fauna Aquática – Decreto-lei nº 221, de 28-2-1967 (Código de Pesca);
- Política Nacional de Saneamento Básico – Decreto-lei nº 248, de 28-02-1967
- Criação do Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental – Decreto-lei nº 303 de 28-02-1967
- Política Nacional de Saneamento – Lei nº 5.318, de 29-9-67 (Revogou os decretos-lei nº 248/67 e 303/67);
- Lei nº 5.357 de 17-11-1967 (Estabelece penalidades para embarcações e terminais que lançarem detritos ou óleo em águas brasileiras)
- Código de Trânsito Brasileiro e Legislação Correlata notadamente sobre transporte, poluição do ar e poluição sonora por veículos automotores – Lei nº 5.917, de 10-9-1973;
- Legislação de Proteção aos Índios – Lei nº 6001, de 19-12-1973 (Estatuto do Índio);
- Legislação sobre atividades industriais, empresariais, energéticas e similares, agrotóxicos, seus componentes e afins – Decreto-lei nº 1.413, de 14-8-1975;

- Direito Urbanístico e legislação sobre a proteção do solo urbano – Lei nº 6.766, de 19-12-1979 (parcelamento do solo urbano – “Lei Lehmann”);
- Normas Jurídicas sobre Estações Ecológicas e demais Unidades de Conservação – Lei nº 6.902, de 27-4-1981.

Deve-se mencionar, igualmente, que mesmo antes da edição da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente já havia uma preocupação, embora precária, que pretendia proteger a diversidade de recursos naturais através de Parques Nacionais. Em 1937, no Estado do Rio de Janeiro, foi criado o Parque Nacional de Itatiaia; logo após, em 1939, foram criados o Parque Nacional do Iguaçu, no Estado do Paraná, e o de Serra dos Órgãos, no Rio de Janeiro. (VIVEKANANDA, 2003, p. 259/260). A Estação Biológica do Alto da Serra no Estado de São Paulo, criada por Herrmann Friederich Albrecht Ihering, em 26 de abril de 1901, foi a primeira unidade de proteção da América Latina (DEAN, 2011, p. 338).

Também nos estados, as questões ambientais mereceram atenção do legislador, podendo ser citado, como exemplo, o Estado do Rio de Janeiro que editou o Decreto-lei nº 134, de 16 de julho de 1975, criando a Comissão Estadual de Controle Ambiental, e também o Decreto 1.633, de 21 de dezembro de 1977, que instituiu o sistema de atividades poluidoras. Silva (2000, p. 38) lembra que o Estado de São Paulo vem editando, desde 1951, “leis e Decretos para o controle e repressão das atividades poluidoras do meio ambiente, mas somente a partir de 1970 procurou sistematizar sua Política de Proteção Ambiental”, mencionando o autor:

- (I) o Decreto-lei 211, de 30 de março de 1970 – Código Estadual da Saúde, que em seus arts. 362 a 375 cuida da poluição do ar e do solo;
- (II) a Lei nº 898, de 18 de dezembro de 1975, de proteção dos mananciais na Região Metropolitana da Grande São Paulo;

- (III) o Decreto nº 52.531, de 17 de setembro de 1970, que criou a Superintendência de Saneamento Ambiental-SUSAM, entidade autárquica com a finalidade de executar programas de saneamento ambiental vinculada à Secretaria da Saúde; e
- (IV) a Lei nº 997, de 31 de maio de 1976, que instituiu o sistema de prevenção e controle da poluição.

Sobre o assunto e referindo-se à década de 1970 e ao momento político da época, Milaré (2011), assim expõe:

Na mesma década, porém, os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, editaram leis e instituíram órgãos para controlar a poluição, notadamente das águas e do ar. Essas leis levaram à interdição de algumas fábricas importantes, e o Governo Federal, em pleno regime militar, respondeu autoritariamente com um decreto-lei, proibindo Estados e Municípios de interditar indústrias, reservando esse ato ao Presidente da República (MILARÉ, 2011, p. 407).

Silva (2000, p. 34/42) sublinha que a tutela jurídica do meio ambiente aparecia de forma circunstancial nos diplomas legais antes existentes. Coloca o autor que o Decreto-lei 248, de 29-2-1967, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico, e o Decreto-lei 303, que criou o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (junto ao Ministério da Saúde) continham linhas gerais de uma Política do Meio Ambiente, entretanto, não foram aplicados, pois foram revogados oito meses após sua edição, pela Lei 5.318, de 26-9-1967, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico. A sistematização da matéria foi retomada em 1973, com a criação, pelo Decreto 73.030, de 30-10-1973, da Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, “orientada para a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais”.

Merece aqui ser citada a posição de Benjamin (1999, p. 46) quanto à criação da SEMA; porém antes se faz necessário caracterizar o contexto de sua

citação. Sobre a evolução histórica da proteção jurídica do ambiente no Brasil, Benjamin identifica três momentos: o primeiro refere-se ao período do descobrimento até o início da segunda metade do século XX, que recebeu pouca atenção quanto à proteção ambiental, à exceção de normas isoladas que não visavam precipuamente resguardar o meio ambiente como tal. Chama o autor esse período de *fase de exploração desregrada* ou do *laissez-faire ambiental*. No segundo momento, que chama de *fase fragmentária*, esclarece o autor que o legislador impôs controles a atividades exploratórias, tutelando somente aquilo que tivesse interesse econômico. E foi nesse período que foi criada a SEMA:

[...] subordinada ao Ministério do Interior, o que não deixa de ser curioso, já que temos aí um precedente em que a estrutura administrativa, mesmo que em caráter precursor, adianta-se ao quadro normativo especializado, que só apareceria bem mais tarde (BENJAMIN, 1999, p. 46).

Essa fase *fragmentária* corresponde ao período compreendido a partir dos anos 60 até o ano de 1981 quando foi promulgada a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, na qual o meio ambiente passa a ser protegido de maneira integral, dando início à *fase holística*. Diz o autor:

Só com a Lei 6.938 de 1981, portanto, é que verdadeiramente tem início a proteção ambiental como tal no Brasil, indo o legislador além da tutela dispersa que caracterizava o *modelo fragmentário* até então vigente. Afastando-se da metodologia de seus antecessores legislativos, a lei 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, instituindo, ademais, um regime de responsabilidade civil objetiva para o dano ambiental, sem falar que lhe coube conferir ao Ministério Público, pela primeira vez, legitimação para agir nessa matéria (BENJAMIN, 1999, p. 46/47).

Assim, a mudança no tratamento das questões ambientais começou a ocorrer, de forma efetiva, com a edição da Lei 6.938/81 (PNMA), e posteriormente, é claro, com a inserção do tema na Constituição Federal de 1988 (SILVA, 2000, p. 34).

Antes da edição da Lei 6938/81, no âmbito internacional, vários tratados e convenções sobre a matéria ambiental vinham sendo objeto de abordagem que considerava os recursos isoladamente, e também visavam mais explicitamente assegurar a sustentabilidade da exploração, como regramento de fundo comercial, e não especificamente do desenvolvimento, como prescrevem os tratados modernos; entretanto, a partir da década de 1970, começam a despontar instrumentos de abrangência multidimensional, e acompanhando essa tendência, a Lei 6.938/81 traz uma visão de proteção global do meio ambiente, uma visão holística (KISHI, 2007, p. 39).

Após a edição da Lei nº 6.938/81, diversas normas ambientais foram editadas, muitas delas especialmente em razão das novas exigências formuladas pela PNMA, seja em nível federal, estadual e municipal, bem como foram inúmeras as regulamentações relacionadas ao meio ambiente. De acordo com informações contidas no *site* do STJ (2010), existe no Brasil cerca de 15 mil normas ambientais. Dentre estas e portanto longe de pretender exaurir o assunto, selecionamos algumas Leis Federais em vigor para integrar o presente trabalho, por critério de valoração pessoal e pela relação que entendemos que estas mantêm com a PNMA, e não por outros critérios de relevância.

- Lei Federal nº 7.347/85 – Ação Civil Pública;
- Lei Federal nº 7.643/87 – Proibição de Pesca de Cetáceos;
- Lei Federal nº 7.661/88 – Plano Nacional Gerenciamento Costeiro;
- Lei Federal nº 7.735/89 – Cria o IBAMA;
- Lei Federal nº 7.797/89 – Cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente;
- Lei Federal nº 7.802/89 – Lei de Agrotóxicos;
- Lei Federal nº 8.171/91 – Política Agrícola;

- Lei Federal nº 9.433/97 – Política Nacional de Recursos Hídricos;
- Lei Federal nº 9.605/98 – Crimes ambientais;
- Lei Federal nº 9.798/99 – Política Nacional de Educação Ambiental;
- Lei Federal nº 9.985/00 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação;
- Lei Federal nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade;
- Lei Federal nº 11.105/05 – Lei de Biossegurança;
- Lei Federal nº 11.284/06 - Gestão de Florestas;
- Lei Federal nº 11.428/06 – Proteção Bioma Mata Atlântica;
- Lei Federal nº 11.445/07 – Saneamento Básico;
- Lei Federal nº 11.516/07 – Cria o Instituto Chico Mendes;
- Lei Federal nº 12.187/09 – Política Nacional de Mudanças Climáticas;
- Lei Federal nº 12.305/10 – Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- Lei Complementar nº 140/11 – Regulamenta o art. 23 da Constituição Federal, traz normas de competência administrativa e de cooperação entre os entes federativos relacionadas à proteção ambiental;
- Lei Federal nº 12.651/12 – “Novo” Código Florestal.

As questões ambientais ganharam novo status quando passaram a integrar a Constituição Federal de 1988 que foi “a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é eminentemente ambientalista” (SILVA, 2000, p. 46).

Capítulo 2 – A Lei de Política Nacional de Meio Ambiente – Lei 6938/81

2.1 Considerações iniciais

A promulgação da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, foi “um divisor de águas no Direito Brasileiro” (BENJAMIN, 1999, p. 115).

Decorridos 30 anos de sua edição, a PNMA mostra a impressionante atualidade de seus princípios e objetivos, provavelmente mais ajustados às aspirações da sociedade atual do que propriamente aos anseios da população à época em que foi publicada.

No entendimento de Antunes (2005b, p. 20), o Direito Ambiental é tido como um direito democrático, já que “tem uma das vertentes de sua origem nos movimentos reivindicatórios dos cidadãos”. Deste modo, é, de certa forma, inesperado verificar que tal legislação tenha sido sancionada durante a ditadura militar, pelo Presidente João Batista Figueiredo.

Para melhor compreender o conteúdo e a importância da legislação no tempo em que foi editada, é preciso entender a época de sua formulação, e até mesmo voltar a épocas anteriores.

Em 1981, a economia brasileira teve uma inflação que, na metade do segundo semestre ultrapassou três dígitos, chegando ao final do ano em 95,18%, situação inimaginável nos dias atuais. Naquele ano, a demissão na indústria chegou a 60.000 funcionários apenas entre os meses de janeiro e agosto (BARSA, 1982). Bastaria a apresentação destes dados para perceber que as principais preocupações da população, das empresas e do governo àquela época, não girava em torno das questões ambientais, consideradas mais próximas da

utopia do que da realidade, mas, sim, de questões que consistiam em gerenciar problemas como a manutenção do emprego, a subsistência com salários que eram desvalorizados dia a dia, a sobrevivência financeira, já que a população, de modo geral, não tinha possibilidades de se defender da desvalorização do dinheiro e da alta dos preços; lembrando que tal quadro somente foi revertido quando, em 1994, foi estabelecido o Plano Real, elaborado pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso e implantado por determinação do Presidente Itamar Franco.

A inflação costuma estar associada a excesso de gastos públicos. No Brasil, até meados dos anos 1950 do século passado, a inflação não chegou à casa dos 20%, a exceção do ano de 1948, quando alcançou o índice de 21,9%. Entre o final da década de 1950 até 1964, o excesso de gasto público promovido pelo governo de Juscelino Kubitschek com a construção e inauguração da nova Capital Federal – Brasília –, num período de intensa euforia desenvolvimentista, cujo lema era “50 anos em 5” (MONTEIRO, 1981, p. 23), e em razão da instabilidade política que culminou com o golpe militar de 1964, a inflação saltou de 20% para 80%, em valores aproximados. No início dos anos 1970, a inflação declinou, voltando a subir a partir de 1974, em decorrência da crise do petróleo e também em razão do endividamento do País e da proposta do governo federal em manter o crescimento interno, quando a inflação continuou crescendo, ultrapassando 100% em 1980, 400% em 1987, 1.000% em 1988, chegando a 2.780% em 1993, quando foi proposto o Plano Real, após terem sido realizadas diversas tentativas anteriores para estabilização da moeda, que resultaram frustradas.

Galvez (1967), assim expõe os efeitos da inflação:

A experiência tem mostrado que a inflação não tem, apenas, efeitos econômicos, mas que os têm, também, psicológicos, morais e sociais, jurídicos e políticos. A inflação é o fenômeno que mais vivamente mostra o relacionamento substancial do econômico com o social, e do humano com o econômico (GALVEZ, 1967, p. 265).

A inflação é considerada uma das principais causas de concentração de renda, e havendo concentração de renda de um lado há pobreza de outro, e a pobreza, além dos males que lhe são intrínsecos e das significantes questões humanas que envolve, também está vinculada à degradação ambiental, não sendo difícil observar situações em que as condições de pobreza é a maior causa da degradação ambiental, como registrado no relatório “Nosso Futuro Comum”:

Muitas partes do mundo entraram numa espiral descendente viciosa: os povos pobres são obrigados a usar excessivamente seus recursos ambientais a fim de sobreviverem, e o fato de empobrecerem seu meio ambiente os empobrece ainda mais, tornando sua sobrevivência ainda mais difícil e incerta.

[...] O desgaste do meio ambiente foi com frequência considerado o resultado da crescente demanda de recursos escassos e da poluição causada pela melhoria do padrão de vida dos relativamente ricos. Mas a própria pobreza polui o meio ambiente, criando outro tipo de desgaste ambiental. Para sobreviver, os pobres e os famintos muitas vezes destroem seu próprio meio ambiente; derrubam florestas, permitem o pastoreio excessivo, exaurem as terras marginais e acorrem em número cada vez maior para as cidades já congestionadas. O efeito cumulativo dessas mudanças chega ao ponto de fazer da própria natureza um dos maiores flagelos do mundo (CMMD, 1991, p. 29).

A inflação, com seus efeitos negativos, é um aspecto que cabe ser ressaltado para caracterizar a época da edição da Lei da PNMA. Mas não é o único.

Em 30 de agosto de 1981, portanto às vésperas da publicação da PNMA, houve um evento que registra importante momento político do País:

[...] em visita a cidade de Santos-SP, o presidente Figueiredo anunciou que mais de cem municípios brasileiros, inclusive Santos, cujos prefeitos eram nomeados pelos governadores estaduais desde 1964, voltariam a escolher seus próprios prefeitos nas eleições de 1982 (BARSA, 1982, p. 31).

Se de um lado o anúncio prenunciava a abertura política, também assinala um momento sombrio da política brasileira – a Ditadura Militar – que

ocorreu entre os anos de 1964 a 1985, sendo marcada pelo autoritarismo, pela censura, por perseguições políticas, pela supressão de direitos e ausência de democracia.

No ano de 1981, a Nação era governada pelo general João Batista Figueiredo, e como se pode presumir pela notícia retro mencionada, foi responsável por conduzir o processo de democratização do País. No entanto, a transição se deu de forma gradual, em tempo em que a sociedade ainda se ressentia das medidas impostas desde 1964, quando, após o golpe militar, os partidos políticos foram dissolvidos, vários parlamentares tiveram seus mandatos cassados, foram adotadas medidas autoritárias que culminaram com a edição do Ato Institucional nº 5, de 1968, extinto em 1978 e tido como o golpe mais penoso na democracia, o qual concedia ao Presidente poderes para intervir nos estados e municípios, para suspender direitos políticos, suspendia o direito ao *habeas corpus* em caso de crime político e outros, proibia manifestações de caráter político e impunha a censura prévia para jornais, revistas, livros, peças de teatro e músicas.

O momento político criado pelo regime militar era propício à fase desenvolvimentista que se instalou, conhecida como *Milagre Econômico*, quando, com investimentos internos e empréstimos externos, o País buscava organizar sua infraestrutura, realizando inúmeras obras, algumas consideradas faraônicas, como a Rodovia Transamazônica, a Ponte Rio Niterói, a Usina Hidroelétrica de Itaipú, sendo que apenas esta última, construída entre 1978 a 1982, quando foi inaugurada pelos presidentes Figueiredo e Alfredo Stroessner, do Paraguai, mobilizou mais de 40 mil trabalhadores diretos (ITAIPU). Eram outros tempos, em que o país realizava grandes projetos desenvolvimentistas que “exigiam” a realização de inúmeras obras, inclusive de hidrelétricas, que causaram um grande impacto ambiental. Dean (2011, p. 310), em sua obra que relata a história e a devastação da Mata Atlântica, manifesta seu desapontamento com os fatos que envolveram a construção da hidrelétrica de Itaipú quando diz parecer-lhe incrível que tivesse sido permitido que o projeto destruísse a magnífica catarata de Sete

Quedas, uma das maravilhas naturais do mundo que há muito tempo havia sido declarada parque nacional, e menciona duas situações interessantes: a primeira diz respeito ao fato de que um dos maiores opositores da barragem foi preso por um ano e meio e a segunda se refere à informação de que o Diretor da Eletrobrás, Octavio Marcondes Ferraz havia elaborado um projeto que teria deixado Sete Quedas intacta. Em relatório sobre a obra apresentado à Comissão de Minas e Energia, o engenheiro Marcondes Ferraz (DIAS, 1993) se disse inconformado com a decisão tomada em Itaipú: “escolhemos uma solução infeliz”, e ao ser questionado sobre o assunto, anos mais tarde, disse que “todos nós dependemos muito mais das condições do ambiente do que de qualquer usina”.

Em razão desta política desenvolvimentista, o custo econômico, social e ambiental foi bastante alto e a dívida externa forçou o País a buscar auxílio junto ao Fundo Monetário Internacional, em 1982. O endividamento e a proposta de ser manter o crescimento interno, como já registrado anteriormente, fizeram com que a inflação alcançasse números elevadíssimos, causando impactos sociais negativos.

Nesse período, foi grande o incentivo destinado ao setor agropecuário, estimulando a migração e a abertura de novas regiões agrícolas, especialmente no centro-oeste. Políticas desenvolvimentistas incentivavam a ocupação de novas terras e o uso indiscriminado dos recursos naturais, por entender que tais ações promoviam o desenvolvimento da nação. Discorrendo sobre a exploração dos grandes espaços e o ambiente rural à época, Monteiro (1981), assim coloca:

O alargamento da fronteira tem sido maior para o Centro-Oeste – áreas de Savana e periferia Amazônica – e para o Meio Norte, oeste da Bahia, sul do Piauí e oeste do Maranhão. No interior da Amazônia as áreas agrícolas (excluídos alguns projetos especiais) ligaram-se às faixas de 100 km laterais às grandes rodovias, num sistema de “colonização” **cujas predações tem sido bem mais notáveis do que os lucros obtidos** (MONTEIRO, 1981, p. 37) (grifo nosso).

Nessas circunstâncias, e mais especificamente no período de maior rigor dessa conjuntura política, na vigência do Ato Institucional nº 5, que tolhia a democracia do País, foi editado, em 30 de outubro de 1973, o Decreto nº 73.030, criando, junto ao Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, orientada para a conservação do meio ambiente e o uso racional dos recursos naturais, com competência para assessorar e orientar órgãos e entidades incumbidos da questão ambiental, tendo em vista o uso racional dos recursos naturais, promover a elaboração de normas e padrões relativos à preservação do meio ambiente, especialmente dos recursos hídricos, de modo a assegurar o bem-estar das populações e o seu desenvolvimento econômico e social, fiscalizar ou colaborar com a fiscalização das normas e padrões estabelecidos, formar e treinar técnicos e especialistas em assuntos relativos à preservação do meio ambiente, atuar junto a agentes financeiros visando à recuperação de recursos naturais afetados por processos predatórios ou poluidores, cooperar com órgãos especializados na preservação de espécies ameaçadas e na manutenção de estoques de material genético, manter atualizada relação de agentes poluidores e substâncias nocivas, promover, intensamente, a educação quanto ao uso dos recursos naturais, tendo em vista a conservação do meio ambiente. O referido Decreto também criou um Conselho Consultivo do Meio Ambiente - CCMA, para assessorar a SEMA na organização e execução de seus programas de trabalho, estabelecendo prioridade, nos exercícios de 1973 e 1974, aos estudos, proposições e ações relacionadas com a poluição hídrica. De acordo com relato de Nogueira Neto (2010, p. 37) – que foi o primeiro a ocupar o cargo de Secretário da SEMA – equivaente hoje a Ministro –, sua criação foi ato resultante da participação do Brasil na Conferência de Estocolmo, em 1972. Trata-se de ato bastante representativo, especialmente se considerarmos a posição adotada pelo Brasil no encontro referido e também porque o Relatório produzido na Conferência não criava obrigações, mas trazia apenas recomendações.

Ao discorrer sobre a questão ambiental entre os anos 1960 a 1980, Monteiro (1981), registra que a partir de 1973 eram oferecidas isenções de

impostos para importação de equipamentos e máquinas destinadas à produção de bens de exportação, e que os principais grupos de insumos básicos visando a garantia de suprimento numa auto-suficiência aberta ao fluxo de exportação foram: produtos siderúrgicos, metais não ferrosos, produtos petroquímicos, fertilizantes, defensivos agrícolas, papel e celulose, matérias primas para a indústria farmacêutica, cimento, enxofre e outros minerais não metálicos, concluindo que a simples apresentação desse rol já indicaria que o espaço territorial brasileiro receberia uma pressão fadada à grande repercussão ambiental, a qual, aliada à expansão da agricultura, representavam “importante incrementador do impacto do homem no ambiente” (MONTEIRO, 1981, p. 35).

Tais impactos eram, muitas vezes, gerados pela falta de planejamento, de política adequada frente à ocupação do território para instalação de novas indústrias, para expansão da agricultura, pois a meta desenvolvimentista deixava em segundo plano as questões ambientais. O desmatamento, especialmente na Amazônia, acendeu um grande debate nacional; outras questões como a contaminação do solo, água e ar especialmente no “vale da Morte”, em Cubatão-SP, onde se notou aumento incomum de bebês nascidos com alterações congênitas, onde os aterramentos eram feitos com lixos sólidos contaminados, e havia “emanação habitual de dióxido de enxofre, óxidos de ferro, óxido nitroso e monóxido de carbono, liberavam amônia, cloro e ácidos orgânicos e inorgânicos” (DEAN, 1996, p. 340), passaram a influenciar as decisões políticas, de modo que, pelo entrelaçamento das questões, impunha uma visão ampla, e o tratamento a ser aplicado exigia mais do que uma orientação, mas medidas coercitivas, de que não dispunha a SEMA, surgindo daí a necessidade de uma legislação específica e abrangente para zelar pelas questões ambientais no País de forma sistêmica.

Após a criação da SEMA o Brasil passou a sinalizar a direção escolhida para as normativas ambientais e sob a influência dos ideais internacionais proclamados a partir de Estocolmo foi editada a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

Benjamin (1999, p. 46) esclarece que a PNMA deu início a uma fase holística, na qual o meio ambiente passa a ser protegido de maneira abrangente, como um sistema ecológico integrado.

Rodrigues (2008), referindo-se a esse diploma legal, considera que se trata de uma das maiores conquistas já feitas pela legislação ambiental brasileira, e que:

A Lei 6.938/1981 introduziu um novo tratamento normativo para o meio ambiente. Primeiro porque deixou de lado o tratamento atomizado em prol de uma visão molecular, considerando o entorno como um bem único, imaterial e indivisível, de tutela autônoma (art. 3º, I). O conceito de meio ambiente adotado pelo legislador extirpa a noção antropocêntrica, deslocando para o eixo central de proteção do ambiente todas as formas de vida. Adota, pois, inegável concepção biocêntrica, a partir da proteção do entorno globalmente considerado (ecocentrismo). Há, ratificando, nítida intenção do legislador em colocar a proteção da vida no plano primário das normas ambientais. Repita-se, todas as formas de vida (RODRIGUES, 2008, p. 279).

Sobre a referida normatização, Kishi (2007) ressalta que essa legislação acompanhou a evolução da abrangência multidimensional e entende que a PNMA destaca-se como um marco no cenário do ordenamento jurídico conferido aos recursos naturais e da preservação da natureza, e que essa legislação aderiu à nova ordem jurídica de proteção global,

[...] contribuindo para estabelecer definitivamente o direito humanitário, ou, de toda a humanidade, presente e futura, ao meio ambiente equilibrado e à sadia qualidade de vida, numa rede de responsabilidade intergeracional (KISHI, 2007, p. 45).

Milaré (2011), asseverando que em nossa história política as ações governamentais decorriam mais de impulsos ou tendências do que propriamente de projetos e planejamento, afirma que a PNMA foi, inquestionavelmente, um passo pioneiro na vida pública nacional no que se refere à dinâmica da realidade ambiental, concluindo que

Sua implementação, seus resultados, assim como a estabilidade e a efetividade que ela denota, constituem um sopro renovador e, mais ainda, um salto de qualidade na vida pública brasileira. Seus objetivos nitidamente sociais e a solidariedade com o planeta Terra, que, mesmo implicitamente, se acham inscritos em seu texto, fazem dela um instrumento legal de grandíssimo valor para o País e, de alguma forma, para outras nações sul-americanas com as quais o Brasil tem extensas fronteiras (MILARÉ, 2011, p. 405).

Antunes (2005b, p. 7), referindo-se à Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, anota que “em certa medida, ela desempenha o mesmo papel que a Lei de Introdução ao Código Civil desempenha para o “direito comum””, e esclarece:

À Lei nº 6.938/81 foi destinado o papel de ser o instrumento apto ao desempenho da coordenação da aplicação das diversas normas legais esparsas que cuidam da proteção ambiental no Brasil (ANTUNES, 2005b, p. 6).

Trata-se, portanto, de uma legislação emblemática, relevante e inovadora, que trouxe uma nova perspectiva ao tratamento das questões ambientais no País.

2.2 O conteúdo da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente

Os estudos que redundaram na elaboração do anteprojeto de Lei que originou a Lei n 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, tiveram sua origem na SEMA e sua aprovação, considerada uma vitória, gerou ansiedade naqueles que à época tinham a incumbência de zelar pelo meio ambiente, mas que não dispunham de poder coercitivo para tanto, como expressou textualmente Nogueira Neto (2010):

Finalmente, o presidente João Figueiredo sancionou a Lei sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Houve apenas dois vetos, os solicitados por nós. Essa foi uma imensa vitória. A Sema vai ter, agora, melhores condições para agir. Contudo, o trabalho e a responsabilidade que temos pela frente são de assustar. As áreas de proteção permanente, que passarão do Instituto Brasileiro do

Desenvolvimento Florestal (IBDF), subordinado ao Ministério da Agricultura, para a Sema, como as margens dos rios e as encostas inclinadas, são imensas e numerosíssimas. Como defender tudo isso? No regulamento da lei teremos de estabelecer prioridades. (NOGUEIRA NETO, 2010, p. 229).

O seu teor pode ser sintetizado na Mensagem do Ministro Mário David Andreazza, Ministro de Estado do Interior, que integrou a Mensagem nº 62, de 1981, da Presidência da República, que enviou o projeto de lei à apreciação do Congresso Nacional:

[...] os dispositivos referentes à política nacional do meio ambiente instituem os princípios dessa política, indicando a conduta a ser seguida diante da problemática ambiental, além de estabelecer suas diretrizes, visando a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Prevêem, ainda, determinações de critério, normas e padrões de qualidade dos recursos naturais, visando sua melhor utilização no processo de desenvolvimento (DIÁRIO, 1981).

Verifica-se que no texto transcrito já estão contidas as bases que foram incorporadas nas disposições constitucionais em 1988 e que posteriormente passaram a direcionar o almejado desenvolvimento sustentável, quais sejam: a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Essa legislação estabelece conceitos, objetivos e instrumentos de gestão ambiental. Antunes (2005b) aponta que essa legislação não contém instrumento normativo que determine a aplicação subsidiária de seus princípios, mas demonstra sua posição favorável nesse sentido:

Sou de opinião que a PNMA deve ser aplicada subsidiariamente sempre que uma lei de proteção ao meio ambiente se apresente lacunosa em determinado caso concreto. Tal opinião decorre da concepção do papel desempenhado pela PNMA, no interior do ordenamento jurídico e, fundamentalmente, no conjunto de princípios da lei (ANTUNES, 2005b, p. 9).

O conteúdo da legislação referida compreende:

- a) princípios, definições e objetivos da PNMA;
- b) o Sistema Nacional do Meio Ambiente;
- c) o Conselho Nacional do Meio Ambiente;
- d) instrumentos de política ambiental; e
- e) responsabilidade civil objetiva.

Esse teor consubstancia sua finalidade precípua: ela visa a conservação. Antunes (2005b, p.11) chama a atenção para com a inadequação do termo preservação, constante do texto legal, uma vez que este teria o sentido de perenizar, perpetuar, de não utilizar, lembrando que a PNMA busca, isto sim, estimular o manejo ambiental. Seu teor induz a boas condições ambientais, estas condicionantes do desenvolvimento sócio-econômico e indispensáveis à proteção da dignidade humana.

A PNMA, a despeito das dificuldades encontradas para sua implementação, representa um marco que torna patente o momento em que a questão ambiental passou a ser considerada em nível político. Seus princípios e objetivos passaram a servir como guia num caminho destinado a ampliar o entendimento da relação homem-natureza.

É provável que um esforço mais efetivo dos diversos atores envolvidos tivesse colaborado para que seus resultados fossem mais positivos. Entretanto, é forçoso reconhecer o seu mérito por levar, em épocas de autoritarismo, os ideais sociais e científicos para o campo político e jurídico.

Poder-se-ia ter caminhado mais e melhor, mas o caminho foi bem traçado e as dificuldades sempre foram continentais. Repete-se, hoje, com a mesma apreensão, o questionamento de Nogueira Neto quando a lei foi sancionada: *“Como defender tudo isso?”*.

Essa dificuldade fica patente quando se tenta dimensionar “*tudo isso*”, eis que conceito de meio ambiente – a ser defendido – extrapola o conceito de bens ambientais, como pode ser verificado na lição de Milaré (2011), ao discorrer sobre a proteção do patrimônio ambiental:

A dominialidade do meio ambiente, em sua totalidade ecossistêmica e peculiaríssima, com seu caráter de patrimônio público, não pode ser atribuída aos indivíduos, nem mesmo às pessoas de direito público interno, mas pertence à sociedade como uma categoria difusa. Em sua totalidade o meio ambiente é, pois, realidade difusa e imaterial e, por isso mesmo, intangível e inquantificável, impossível de valorar. Nisso difere dos *bens ambientais*, que são tangíveis, quantificáveis e, até certo ponto, valoráveis econômica, financeira e monetariamente (MILARÉ, 2011, p. 242).

2.2.1 Dos Princípios, Definições, Objetivos da PNMA

2.2.1.1 Dos Princípios

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 estabeleceu, em seu art. 2º, diversos princípios que devem ser atendidos para a realização da Política Nacional do Meio Ambiente:

DA 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;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

A leitura dos termos constantes do *caput* do artigo 2º permite verificar que estes se coadunam com os princípios internacionais estabelecidos na Declaração de Estocolmo, que direcionou ao Estado a competência para efetuar o ordenamento efetivo e racional dos recursos, para melhorar as condições ambientais, para compatibilizar o desenvolvimento com a preservação ambiental, para melhoria do meio ambiente humano em benefício de sua população - Princípio 13 da Declaração.

Para Antunes (2005b, p. 11), as boas condições ambientais, nos termos da lei, constituem-se elemento indutor do desenvolvimento socioeconômico e meio indispensável para a segurança nacional e proteção da dignidade humana,

elementos que devem ser compreendidos sob a ótica do desenvolvimento sustentável.

Milaré (2011, p. 409) aponta ambiguidade na formulação dos princípios norteadores das ações, afirmando que vários itens apresentados como princípios são, na realidade, programas, metas ou modalidades de ação, acreditando que tal fato ocorreu provavelmente porque o assunto fosse novidade para a sociedade e para o próprio legislador.

Ao trazer para o mundo jurídico os objetivos de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana o artigo 2º da Lei de PNMA é determinante na influência que passou a exercer sobre o regramento ambiental que, anos mais tarde, culminou com a inclusão do assunto no texto constitucional.

Sobre os princípios enumerados no art. 2º, passa-se a fazer, articuladamente, as considerações que se seguem.

Inciso I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser protegido, tendo em vista o uso coletivo

O primeiro princípio listado pode ser considerado precursor do dispositivo da Constituição Federal que veio a definir o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um bem de uso comum do povo – art. 225, *caput*, da Constituição Federal (ARAÚJO, 2008).

A ação governamental, compreendida nas tarefas de planejar, administrar e controlar a utilização dos recursos ambientais com a finalidade de melhorar a qualidade do meio ambiente, foi prevista no Princípio 17 da Declaração de Estocolmo. Também constou da Declaração do Rio de Janeiro, que em seu Princípio 11 proclamou que os Estados devem adotar legislação ambiental eficaz.

Antunes (2005b, p. 39) alerta para com o cuidado que se deve ter ao analisar tal inciso, para que não haja equívocos quanto à transformação de bens com valor ambiental em propriedade pública. Esclarece que a compreensão do inciso deve considerar que a proteção ambiental é interesse de toda coletividade e o particular não pode agir de forma a deteriorar tal bem em prejuízo da coletividade, afirmando que o uso coletivo não tem o sentido de uma utilização direta dos recursos ambientais, pois estes estão submetidos a um determinado regime dominial.

Milaré (2011, p. 409) assevera que a implementação das ações na manutenção do equilíbrio ecológico cabe ao poder público, alertando que “o uso correto do meio ambiente e de seus recursos tem a ver com os direitos difusos que superam os direitos individuais para alcançar os direitos e interesses maiores da coletividade”.

Inciso II - *racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar*

Este princípio se refere ao estabelecimento de políticas públicas capazes de criar mecanismos para a utilização dos recursos ambientais que permitam assegurar a sustentabilidade dos recursos (ANTUNES, 2005b, p. 41).

Apesar de estar embutida nas diversas legislações vigentes, à racionalização do uso do solo não tem sido dispensado um tratamento de maior amplitude, o que poderia representar, no nosso entendimento, uma contribuição mais efetiva para o equilíbrio ambiental, razão pela qual este assunto voltará a ser tratado mais adiante, em Capítulo especial dedicado ao tema.

Inciso III - *planejamento e fiscalização do uso de recursos ambientais*

O planejamento dos recursos ambientais foi previsto no Princípio 2 da Declaração de Estocolmo, que dispunha que estes deveriam ser preservados mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.

Milaré (2011, p. 410), esclarecendo que o conceito de recurso ambiental ampliou-se para abarcar outros bens, tais como os culturais, afirma que, em última análise, este princípio representa, na prática, um desdobramento ou a reiteração do princípio da racionalização do uso do solo, subsolo, da água e do ar.

Antunes (2005a, p. 42) entende que o inciso não trata propriamente um princípio de direito ambiental, mas esclarece que o planejamento é, antes, uma necessidade de qualquer atividade e que a fiscalização é inerente à atividade estatal, colocando que o planejamento deve ser contemplado à luz do artigo 174 da Constituição Federal, que estabelece:

Art. 174 – Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Relativamente ao planejamento, conclui o autor citado que o Estado não pode impor ao particular uma determinada utilização de recursos ambientais que estejam submetidos ao regime de propriedade privada, podendo, porém, estabelecer modelos de utilização que visem à proteção ambiental. Quanto à fiscalização, esclarece que esta decorre do poder de polícia do Estado (ANTUNES, 2005b, p. 42).

Planejamento, para Meirelles (1999), “é o estudo e estabelecimento de diretrizes e metas que deverão orientar a ação governamental”, esclarecendo o autor que a finalidade precípua da Administração é promover o *bem estar social*, “que a Constituição traduz na elaboração e execução de “planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (art. 21, IX)” (MEIRELLES, 1999, p.664).

Silva (2000) entende que a elaboração de normas específicas quanto às diretrizes da política de meio ambiente, por meio de normas e planos, não são objeto de discricionariedade governamental, uma vez que a Constituição Federal

exige a execução de um plano de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, cabe ao Governo apenas relativa liberdade de escolha de seu conteúdo, que deve estar em consonância com os *objetivos e princípios* que a lei fixou para a Política Ambiental. Para o autor, o princípio da *fiscalização* é decorrente do poder de polícia, e o princípio de *planejamento* é uma exigência constitucional (SILVA, 2000, p. 194).

Inciso IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas

O estabelecimento desse princípio na PNMA exerceu forte influência no regramento constitucional. Para Antunes, “tal inciso é, de certa forma, uma antecipação do contido no inciso III do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal” (ANTUNES, 2005b, p. 43).

Silva (2000, p.195) não considera a proteção dos ecossistemas um princípio, mas um meio para atingir o fim da política ambiental, que visa assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sobre a preservação de áreas representativas, Milaré (2011) esclarece:

O objetivo das Unidades de Conservação da Natureza, institucionalizadas pela superveniente Lei 9.985/2000, volta-se precisamente para a preservação de áreas representativas do ambiente natural brasileiro, em particular aquelas contidas nos recintos ecológicos dos grandes biomas nacionais, para cuja gestão a Política Nacional do Meio Ambiente estabelece fundamentos (MILARÉ, 2011, p. 410).

Inciso V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras

O zoneamento destina-se a estabelecer os critérios e parâmetros que definem como deve ser feita a utilização do território, “é uma atividade que ordena o território e molda-o para um determinado padrão de desenvolvimento e ocupação” (ANTUNES, 2005b, p. 44).

ANTUNES (*op.cit.*, p. 47/49) lembra que as primeiras regras sobre zoneamento no Brasil tiveram por origem a proteção da saúde humana, sendo o Código Sanitário do Distrito Federal uma das primeiras normas a tratar do zoneamento urbano, e acrescenta o autor que a demarcação de espaços territoriais teve início no Brasil quando da edição do Decreto-lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, que versou sobre o controle de poluição provocada por atividades industriais, e assim estabeleceu em seu artigo 4º:

Art. 4º. Nas áreas críticas, será adotado esquema de Zoneamento Urbano, objetivando, inclusive, para as situações existentes, viabilizar alternativa adequada de nova localização, nos casos mais graves, assim como, em geral, estabelecer prazos razoáveis para a instalação de equipamentos de controle.

No entender de Silva (2000, p. 196), trata-se de instrumento que fornece os meios de atuação através dos quais o Poder Público executa a Política Ambiental, com a finalidade de condicionar a atividade particular ou pública às finalidades da Política Nacional do Meio Ambiente.

O objetivo do texto enunciado refere-se ao controle das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, que devem estar sujeitas a leis especiais de uso e ocupação do solo, obedecer a zoneamentos específicos e a diretrizes de planejamento ambiental. O controle da poluição, já preexistente à PNMA, intensificou-se, tornando-se rotineiro desde os anos 90, sendo marcado “por critérios técnicos e legais cada vez mais evoluídos” (MILARÉ, 2011, p. 411).

Inciso VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais

O estímulo ao estudo e à pesquisa foi previsto no Princípio 18 da Declaração de Estocolmo, ao dispor que como contribuição ao desenvolvimento deve-se utilizar a ciência e a tecnologia para descobrir, evitar e combater os riscos que ameaçam o meio ambiente.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente trouxe como elemento essencial o incentivo ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para a proteção dos recursos ambientais. Apesar da importância de seu objetivo, é de se reconhecer que a pesquisa de tecnologias não foge à realidade nacional de escassez de recursos destinados ao desenvolvimento científico (ANTUNES, 2005b, p. 54).

Milaré ensina que:

O desenvolvimento de tecnologias ambientais (no caso, aquelas requeridas para o gerenciamento de recursos naturais), por mais específicas que elas sejam, não poderá efetivar-se fora de um contexto de desenvolvimento tecnológico do País, como um todo. Seja no âmbito dos ministérios interessados, seja na esfera do Ministério do Meio Ambiente, das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente e das instituições de pesquisa porventura vinculadas a elas, a busca de conhecimentos e práticas para manejar com acerto os recursos naturais vem crescendo paulatinamente, mediante ajuda do CNPq e de outros programas governamentais, acrescentando-se a eles as ajudas multilaterais (por exemplo: PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente; Programa MAB – Homem e Biosfera, da Unesco; PNMA – Programa Nacional do Meio Ambiente, entre outros). [...] É possível constatar que a Lei 6.938/1981 deu grande impulso à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias apropriadas à questão ambiental” (MILARÉ, 2011, p. 412).

A Lei nº 6.938/81 fez prever em seu art. 13, o incentivo à pesquisa referida nesse princípio:

Art. 13 – O Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando:

I – ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;

II – à fabricação de equipamentos antipoluidores;

III – a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais.

Parágrafo único – Os órgãos, entidades, e programas do Poder Público, destinados ao incentivo das pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos aplicáveis na área ambiental e ecológica.”

Inciso VII - *acompanhamento do estado da qualidade ambiental*

O acompanhamento previsto no inciso VII é princípio basilar da execução da PNMA, uma vez que é através do acompanhamento efetivo que vão ser avaliados os resultados da sua execução, permitindo seu necessário aperfeiçoamento (SILVA, 2000, p. 196).

Há que se reconhecer que questões fundamentais como o monitoramento é uma das grandes carências de nossa realidade ambiental, que ainda não é completamente conhecida pelas autoridades públicas e pela própria sociedade, e as informações existentes não se encontram sistematizadas, o que reduz o valor de sua importância (ANTUNES, 2005b, p. 54).

Milaré entende que não se pode prescindir do acompanhamento diuturno das ocorrências ambientais, considerando o monitoramento essencial para efetivação de ações preventivas ou corretivas quando necessárias. O monitoramento tem por função a vigilância das ocorrências ambientais, decorrentes da ação antrópica ou de causas naturais (MILARÉ, 2011, p. 412). Para Machado (1996, p. 172),

O monitoramento é um procedimento de medição das emissões e do lançamento dos efluentes, registrando-se continuamente ou em períodos pré-determinados. A elaboração do registro é indispensável para a informação da própria empresa e do órgão público ambiental, como também para o procedimento da auditoria.

[...] A auditoria ambiental não pode dispensar o monitoramento ambiental... Portanto, a empresa que não se monitorar regularmente, não está em condições de apresentar como válida uma auditoria ambiental integral” (MACHADO, 1996, p. 172).

Trata-se de princípio básico para a execução da Política Ambiental, pois permite conhecer a realidade existente, acompanhar eventuais deficiências e buscar a correção e os aperfeiçoamentos necessários à manutenção da qualidade ambiental.

Inciso VIII - *recuperação de áreas degradadas*

A recuperação de áreas degradadas refere-se mais propriamente a um objetivo, tratando-se de um elemento do objeto da política ambiental, não exatamente um princípio (SILVA, 2000, p. 196).

Ao tratar do assunto, Antunes (2005b, p. 55) afirma ser um tema bastante complexo, por implicar em valoração sobre o nível de recomposição que se deseja.

Considerando-se que a recuperação envolve a ocorrência de um dano ambiental anterior, há que se atentar que, nesse sentido, a própria PNMA fez prever a obrigação de reparar os danos causados, segundo os ditames da responsabilidade objetiva – a imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados – art. 4º, VII, da Lei 6.938/1981.

Tal princípio também precedeu a Constituição Federal, que tratou do assunto nos parágrafos 2º e 3º do artigo 225, que assim dispõe:

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

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

[...]

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

O inciso VIII aqui tratado refere-se à “recuperação de áreas degradadas” e estas não foram conceituadas no texto da PNMA. Todavia, o Decreto Federal nº 97.632/1989, que dispôs sobre a regulamentação do artigo 2º, inciso VIII, da Lei 6.938/1981, assim estabeleceu:

Decreto nº 97.632, de 10 de abril de 1989

[...]

Art. 2º - Para efeito deste Decreto são considerados como degradação os processos resultantes dos danos ao meio ambiente, pelos quais se perdem ou se reduzem algumas de suas propriedades, tais como, a qualidade ou capacidade produtiva dos recursos ambientais.

Art. 3º - A recuperação deverá ter por objetivo o retorno do sítio degradado a uma forma de utilização, de acordo com um plano preestabelecido para o uso do solo, visando a obtenção de uma estabilidade do meio ambiente.

Para efetivação da recuperação dos ecossistemas vem sendo utilizadas diferentes *abordagens*, incluindo-se:

1. *Restauração*: retornar um habitat ou ecossistema degradado a uma condição mais semelhante possível ao seu estado natural.
2. *Reabilitação*: transformar um ecossistema degradado em um ecossistema funcional e útil, sem tentar restaurá-lo à sua condição original. Exemplos são a remoção de poluentes e o replantio para reduzir a erosão do solo em áreas de mineração abandonadas, aterros e florestas desmatadas.

3. *Substituição*: substituição de um ecossistema degradado por outro tipo de ecossistema. Por exemplo, uma floresta degradada poderia ser substituída por uma pradaria produtiva ou uma plantação de árvores.

4. *Criação de ecossistemas artificiais*: por exemplo, a criação de zonas úmidas artificiais para ajudar a reduzir as inundações ou para tratamento de esgoto. (MILLER e SPOLLMAN, 2012, p. 258).

Ainda quanto à recuperação, Milaré (2011, p. 413) acrescenta que o “agravante das intervenções antrópicas degradadoras do meio” é que muitas delas poderiam ser previstas, minimizando seus impactos.

Inciso IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação

A proteção ao meio ambiente vem se demonstrando como uma das mais legítimas preocupações da atualidade, e o modo de concretizar esse objetivo está atualmente ligado ao conceito de prevenção.

Assim, à semelhança do exposto no inciso anterior, trata-se de um elemento da política ambiental e não exatamente um princípio. Milaré (2011 p. 413) lembra que o assunto foi tratado nas resoluções CONAMA 001/86 e 237/97 e outros instrumentos previstos na Lei 9.985/2000 - Lei do SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

Inciso X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente

Ao estabelecer a educação ambiental como princípio, a lei torna patente a importância que a conscientização e o conhecimento representam para a proteção ambiental.

A educação, em seu conceito amplo, é indispensável ao desenvolvimento humano, como “pressuposto básico ao reconhecimento dos direitos, deveres, da probidade, das responsabilidades, em todos os setores, perante a sociedade presente e futura” (CUSTÓDIO, 2005, p. 12).

No âmbito internacional, o direito à educação foi proclamado como princípio, em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos que, em seu Artigo 26, proclamou que todos têm direito à educação, estabelecendo que a educação deve visar o pleno desenvolvimento da personalidade e reforçar o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais.

Pela sua relevância, a Constituição Federal de 1988, no inciso VI, § 1º do art. 225, reconheceu e consolidou a matéria, impondo ao Poder Público o dever de promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Somente após dezoito anos da promulgação da PNMA, o conceito e os objetivos da Educação Ambiental foram definidos na Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que dispôs sobre a educação ambiental e instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental.

2.2.1.2 Das Definições

O artigo 3º da PNMA assim dispõe:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, 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;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

As definições contidas no artigo supra transcrito são jurídicas e, portanto, normativas, e na conformidade com o previsto no *caput* do artigo, servem tão somente para aplicação da Política Nacional de Meio Ambiente. Ainda que outras leis definam outros conceitos normativos, a PNMA, “por ser uma lei quadro, tem seus conceitos normativos estabelecidos de forma que, subsidiariamente possam ser aplicados em outros contextos legais” (ANTUNES, 2005b, p. 58).

2.2.1.3 Dos Objetivos

Os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente são traçados nos artigos 4º e 5º da Lei 6.938/1981:

DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único - As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.”

Os termos constantes do inciso I do art. 4º retro transcrito demonstram que a PNMA não tem por objetivo ser unilateralmente favorável ao ambiente mas, sim, buscar a compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação da qualidade ambiental. No entender de Antunes (2005b, p. 73), esse objetivo condensa os principais desígnios da PNMA, eis que a proteção dos ecossistemas e biomas, para o autor, deve ser compreendida no contexto do desenvolvimento econômico e social.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, ao estabelecer como objetivo a conciliação do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, traz, no ano de 1981, a semente do conceito de desenvolvimento sustentável, termo que somente foi consolidado em 1987, com a publicação do Relatório Brundtland, integrando, em 1988, a Constituição Federal.

Ainda sobre o conteúdo do inciso I, Silva (2000) acredita tratar-se de critério de orientação para a ação governamental, o que significa que a PNMA assume a política do equilíbrio, “que consiste em conciliar o desenvolvimento econômico-social com eficaz preservação da qualidade ambiental” (SILVA, 2000, p. 197).

Quanto ao objetivo constante do inciso II, este trata da definição de áreas prioritárias de ação governamental, condiciona os planos, projetos e programas do Poder Executivo, cabendo a cada ente federativo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, o dever de “desenvolver uma ação governamental *sua*, que priorize ações concernentes à qualidade de vida e ao equilíbrio ecológico” (MILARÉ, 2011, p. 417).

Do texto se pode inferir que o governo deve estabelecer as áreas nas quais se desenvolverão ações com objetivo de proteção ambiental, segundo seus critérios de conveniência e oportunidade administrativas, ou seja: atender aos interesses dos entes políticos, interesses esses que “são interpretados como as necessidades que politicamente forem identificadas pelos administradores, dentro de um juízo discricionário de prioridades administrativas” (ANTUNES, 2005b, p. 74).

Nesse aspecto, verifica-se que as definições de áreas prioritárias de ação governamental relativas à qualidade e ao equilíbrio ecológico dependem de decisões políticas, isto é, de um juízo discricionário dos administradores. Importa, aqui, esclarecer que discricionariedade não se confunde com arbitrariedade, pois em administração pública a discricção tem por significado a liberdade de ação dentro dos limites legais, e arbítrio, por sua vez, significa uma ação contrária à lei, portanto, sempre ilegítima e inválida. O poder discricionário decorre de lei e tem por justificativa a complexidade e variedade dos problemas que o Poder Público tem para solucionar, mas essa atividade não dispensa a lei e nem se exerce sem ela (MEIRELLES, 1999, p. 150), de modo que os entes federativos deverão valer-se, sempre, dos instrumentos legais, de políticas governamentais e políticas públicas para o desenvolvimento de suas ações.

A instituição de critérios e padrões de qualidade ambiental, prevista no inciso III, concretiza os elementos chaves que tornam viável a racionalização da utilização dos diferentes recursos naturais. Milaré (2011, p. 417) destaca que graças aos parâmetros de Qualidade Ambiental é possível aferir se o

desenvolvimento de determinada região caminha na direção do sustentável, lembrando que o avanço técnico-científico pode alterar os parâmetros que garantam a qualidade ambiental.

O estabelecimento do desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais, cujo objetivo foi fixado no inciso IV retro transcrito, tem em vista a eficiência na utilização dos recursos naturais (ANTUNES, 2005b, p. 75), uma vez que o êxito na consecução dos ideais propostos pela PNMA depende, em muitos aspectos, do concurso de várias ciências e de tecnologias apropriadas (MILARÉ, 2011, p. 418).

Ao dispor que a PNMA visa “ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional dos recursos ambientais” (inciso IV), e “à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico” (inciso V), a legislação reconheceu que o desenvolvimento de pesquisas e tecnologias e a difusão dessas tecnologias e de demais informações ambientais para formação de uma consciência pública são imprescindíveis para a eficiência na utilização dos recursos naturais.

Sobre esse aspecto, entendemos relevante o entendimento de Antunes, que afirma tratar-se de uma “manifestação prática do princípio democrático, pois a democracia somente é exercida plenamente quando existe informação adequada disponível para os interessados” (ANTUNES, 2005b, p. 76).

Quanto ao objetivo estabelecido no inciso IV, que dispõe sobre a *preservação e restauração dos recursos naturais com vistas à sua racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida*, fica clara a intenção do legislador em assegurar que o desenvolvimento deve assegurar o equilíbrio ambiental e o respeito à vida e, portanto, à dignidade humana. Quanto aos termos utilizados pelo legislador,

Antunes entende que “a utilização do vocábulo *preservação* é equivocada, pois o legislador, indiscutivelmente, tratou de conservação ambiental” (ANTUNES, 2005b, p. 76). Para o autor, a norma tem por objetivo assegurar o desenvolvimento com respeito ao ambiente e à dignidade humana.

Ao estabelecer que a PNMA visará à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (inciso VII), a legislação tratou da responsabilidade do poluidor e do predador, determinando àquele que causa o dano a responsabilidade de repará-lo e/ou indenizá-lo.

Milaré (2011, p. 419) lembra que este objetivo, assim como os respectivos instrumentos de implementação da PNMA, recepcionados pela Constituição Federal, resultaram em leis de alta significância, como a Política Nacional de Recursos Hídricos – Lei 9.433/1997 – e a Lei dos Crimes Ambientais – Lei 9.605/1998.

2.2.2 Do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA

As origens do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA remontam à constituição da Secretaria Especial do Meio Ambiente, criada como resposta às críticas internacionais decorrentes da posição adotada pelo Brasil no encontro de Estocolmo, com o objetivo de orientar uma política de conservação do meio ambiente (MILARÉ, 2011, p. 366; ANTUNES, 2005b, p. 84).

O Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA foi estruturado pela Lei 6.938/81 em sete níveis político-administrativos, tendo sido constituído por *órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental* (art. 6º), sendo a seguinte sua estrutura organizacional:

- a) Órgão Superior: o Conselho de Governo;
- b) Órgão Consultivo e Deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA;
- c) Órgão Central: o Ministério do Meio Ambiente;
- d) Órgão Executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;
- e) Órgãos Setoriais: órgãos da Administração Federal, direta, indireta ou fundacional voltados para a proteção ambiental ou disciplinamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais;
- f) Órgãos Seccionais: órgãos ou entidades estaduais responsáveis por programas ambientais ou pela fiscalização de atividades utilizadoras de recursos ambientais;
- g) Órgãos Locais: as entidades municipais responsáveis por programas ambientais ou responsáveis pela fiscalização de atividades utilizadoras de recursos ambientais. (ANTUNES, 2005b, p. 86)

O Sistema Nacional do Meio Ambiente é, “de fato e de direito, uma estrutura político-administrativa oficial, governamental, ainda que aberta à participação de instituições não governamentais e da sociedade” (MILARÉ, 2011, p. 368), formulada com a finalidade de “congregar todos os órgãos e entidade do Brasil envolvidas com o uso do ambiente natural e construído e os responsáveis pela proteção e melhoria das condições ambientais do país” (PHILLIPI Jr e BRUNA, 2004, p. 692).

Cabe mencionar, por não constar do texto original, a inclusão do Instituto Chico Mendes como um dos órgãos executores do SISNAMA, por força do disposto no Decreto 6.792 de 10.03.2009, que assim dispôs:

IV - Órgãos Executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes.

A lei de PNMA, ao instituir o SISNAMA, criou uma rede nacional para gerenciar as questões ambientais, constituindo, portanto, uma estrutura político-administrativa legalmente oficializada.

O SISNAMA não funciona como uma entidade situada no tempo e no espaço. Mais do que uma *instituição* ele é um *instrumento jurídico* ou *legal*. Não tem personalidade jurídica nem qualquer outra identificação. [...] sua existência efetiva reside nos órgãos que em rede nacional, o compõe (MILARÉ, 2011, p. 371).

2.2.3 Do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA

O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA foi instituído originalmente pela Lei nº 6.938/1981 como Órgão Superior, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, com a função de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 6º, I). Posteriormente, conforme redação dada pelo art. 35 da Lei nº 8.028/1990, o CONAMA passou a constituir-se como um

[...] órgão consultivo e deliberativo, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais a deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Atualmente, conforme redação dada pelo Decreto nº 6.792/2009, o CONAMA é composto por Plenário, Câmara Especial Recursal, Comitê de Integração de Políticas Ambientais, Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e Grupos Assessores.

Integram o Plenário do CONAMA:

- o Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o preside;
- o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que atua como Secretário-Executivo do Conselho;
- um representante do IBAMA;
- um representante do Instituto Chico Mendes;
- um representante da Agência Nacional de Águas – ANA;
- um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares;
- um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores;
- oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo sendo: um representante de cada região geográfica do País, um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente-ANAMMA, dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional;
- vinte e um representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo: dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do País, um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional, três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República, um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área

ambiental e de saneamento indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-ABES, um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores-CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores-CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria-CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio-CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC, um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais - CNPT/IBAMA, um representante da comunidade indígena, indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil - CAPOIB, um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência -SBPC, um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares - CNCG, um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza - FBCN;

- oito representantes de entidades empresariais;
- e um membro honorário indicado pelo Plenário.

Também integram o Plenário do CONAMA, como Conselheiros Convidados e sem direito a voto:

- um representante do Ministério Público Federal,
- um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça,

- e um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

O Conselho, como se percebe por sua formação, visa representar cinco setores: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil (NETO, 2007, p. 83), e tem a árdua tarefa de harmonizar as diversidades de interesses presentes, buscando o interesse maior que é a busca pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado.

As competências do CONAMA, que podem auxiliar nessa busca, também estão estabelecidas no Decreto citado:

Art. 7º Compete ao CONAMA: (Redação dada pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e supervisionada pelo referido Instituto; (Redação dada pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional; (Redação dada pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

III - decidir, por meio da Câmara Especial Recursal, como última instância administrativa, os recursos contra as multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA; (Redação dada pelo Decreto nº 6.792, de 2009)

IV - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; (Redação dada pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

V - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes; (Redação dada pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

VI - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos; (Redação dada pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

VII - assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais; (Redação dada pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

VIII - deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (Redação dada pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

IX - estabelecer os critérios técnicos para declaração de áreas críticas, saturadas ou em vias de saturação; (Redação dada pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

X - acompanhar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC, conforme disposto no inciso I do art. 6º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; (Redação dada pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

XI - propor sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais; (Redação dada pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

XII - incentivar a instituição e o fortalecimento institucional dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, de gestão de recursos ambientais e dos Comitês de Bacia Hidrográfica; (Redação dada pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

XIII - avaliar a implementação e a execução da política ambiental do País; (Redação dada pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

XIV - recomendar ao órgão ambiental competente a elaboração do Relatório de Qualidade Ambiental, previsto no art. 9º inciso X da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981; (Redação dada pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

XV - estabelecer sistema de divulgação de seus trabalhos; (Incluído pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

XVI - promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente; (Incluído pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

XVII - elaborar, aprovar e acompanhar a implementação da Agenda Nacional de Meio Ambiente, a ser proposta aos órgãos e às entidades do SISNAMA, sob a forma de recomendação; (Incluído pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

XVIII - deliberar, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente; e (Incluído pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

XIX - elaborar o seu regimento interno. (Incluído pelo Decreto nº 3.942, de 2001)

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA é uma entidade dotada de poder regulamentar,

[...] apenas no que se refere ao estabelecimento de normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de assessorar e propor políticas e medidas capazes de contribuir para a melhoria da qualidade ambiental (ANTUNES, 2005b, p. 88).

Para o autor citado, tem havido hipertrofia das atribuições do CONAMA que, com frequência, vem editando Resoluções que ultrapassam, em muito, suas atribuições legais, alertando que a doutrina jurídico ambiental

[...] tem se revelado excessivamente tolerante com ilegalidades praticadas pelo CONAMA e não tem submetido as resoluções às críticas que se fazem necessárias (ANTUNES, 2005b, p. 88).

Sendo um órgão integrante da estrutura do Poder Executivo, cabe-lhe colaborar para a elaboração de leis, mas não deliberar sobre seu conteúdo (ZANOLLO NETO, 2007, p. 88).

Nesse mesmo sentido, Santos (2002) coloca que:

[...] à luz do princípio constitucional da legalidade (art. 5º, II, da CF), temos que somente por lei, no direito brasileiro, se regula a liberdade e a propriedade do cidadão, somente a lei pode impor obrigações de fazer ou não fazer. Deste modo, o Conama, como qualquer órgão administrativo, não pode inovar na ordem jurídica, ou seja, não pode impor a pessoas privadas, [...] deveres e obrigações e, muito menos, instituir penalidades (SANTOS, 2002, p. 1313).

Silva (2000), ao tratar dos fundamentos e conteúdos da PNMA, assim se manifesta:

A questão mais delicada da Política Nacional do Meio Ambiente reside na qualidade dos meios normativos de sua execução. Habitou-se, desde o regime militar, a atuar nessa matéria por meio de portarias e resoluções de órgãos no Sistema Nacional do Meio ambiente, o que facilita a sua criação e alteração. Essa flexibilidade, se por um lado é conveniente, em face de situações de emergência, por outro importa em insegurança jurídica para os destinatários desses instrumentos infralegais, cumprindo, mesmo, verificar, em cada caso, até que ponto a situação regulada não exigiria lei, a fim de resguardar o princípio da legalidade, que se acha inscrito no art. 5º, II, da Constituição da República (SILVA, 2000, p. 191).

A importância do CONAMA fica evidenciada quando se registra sua tarefa de harmonizar os interesses das diversas áreas que o compõem, na busca da realização de suas competências, especialmente quando ao estabelecimento de padrões ambientais, de modo que, embora não lhe caiba legislar, suas funções são indispensáveis à busca da qualidade ambiental.

2.2.4 Dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

As inovações trazidas pela legislação referida não se limitaram aos seus princípios e objetivos, mas se estendem aos dispositivos que permitem a efetivação das medidas propostas, com a criação do SISNAMA, do CONAMA, e

com os Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, constantes do art. art. 9º da Lei nº 6938/1981.

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal (cuja redação foi alterada pela Lei 7.804/89);

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

A eles foram juntados outros instrumentos, incluídos pela Lei 7.804, de 18 de julho de 1989, a saber:

Art. 1º A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com as seguintes alterações:

VI – o art. 9º passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 9º ...

VI – a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas;

X – a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis;

XI – a garantia de prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

Posteriormente, através da Lei n. 11.284, de 02 de março de 2006, novo inciso foi acrescentado ao artigo 9º da Lei n. 6.938/81:

XIII – instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, portanto, representam os “mecanismos legais e institucionais postos à disposição da Administração Pública para a implementação dos objetivos da PNMA” (ANTUNES, 2005b, p. 131).

Silva (2000, p. 198) entende que é através dos instrumentos da PNMA que o Poder Público executa a política ambiental, e faz sua distribuição em três grupos: 1) *instrumentos de intervenção ambiental* (mecanismos normativos); 2) *instrumentos de controle ambiental* (medidas de controle que podem ser exercidas pelo Poder Público ou por iniciativa de particulares em três momentos: antes da ação potencialmente danosa ao meio ambiente (controle prévio – Estudo e Avaliação de Impacto Ambiental e Licenciamento Prévio); durante a ação potencialmente danosa (controle concomitante – Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa do Meio Ambiente e o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras dos Recursos Ambientais); e depois da ação

potencialmente prejudicial ao meio ambiente (controle sucessivo – vistorias e exames a fim de verificar se foram obedecidas as normas de proteção ambiental); e 3) *instrumentos de controle repressivo* (sanções administrativas ou penais).

A seguir, são os instrumentos da PNMA sucintamente comentados.

I – Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental

Esse instrumento tem por finalidade definir os limites máximos de matéria ou energia lançados ao ambiente (no solo, na água ou no ar), tarefa que pode ser executada por todos os entes federativos, mas cujos padrões mais importantes tendem a ser os fixados pelo CONAMA, usando das competências que lhe foram outorgadas pelo art. 8º da PNMA. Deve ser observado que a norma fala em padrão de qualidade ambiental e não em padrão de lançamento de efluente, o que demonstra a preocupação não com os limites de poluição, mas com a qualidade ambiental em si (ANTUNES, 2005b, p. 135).

Milaré (2011, p. 423) adverte que

A legislação não pode prescindir de critérios e parâmetros técnicos, visto que eles decorrem de aplicações científicas necessárias à manutenção do equilíbrio ecológico preconizado em nossa Carta Magna.

Por isso, na elaboração, formulação e aplicação de leis e de outros atos normativos, e em conformidade com requisitos técnicos que acompanham o exercício de direitos e deveres em relação ao meio ambiente, intercorrem ora restrições, ora estímulos a determinados procedimentos. Este é o caso dos *Padrões de Qualidade Ambiental*.

II – Zoneamento ambiental

É através do zoneamento que se estabelecem parâmetros e critérios a partir dos quais o espaço urbano deverá ser utilizado (ANTUNES, 2005b, p. 44).

Quanto à utilização do espaço pela sociedade, Herrmann sublinha que

[...] pode-se dizer que as questões de organização e uso do espaço pela sociedade, bem como o aproveitamento dos recursos naturais ali existentes, revelam que a sociedade é, ao mesmo tempo, sujeito e objeto desse processo histórico, pois ela constrói, destrói e reconstrói a natureza (HERRMANN, 1995, p. 22).

Fiorillo (2012) define zoneamento ambiental como sendo “uma medida não jurisdicional, oriunda do poder de polícia, com dois fundamentos: a repartição do solo urbano municipal e a designação de seus usos”, e esclarece ainda o autor que o zoneamento ambiental constitui limitação de uso do solo, “incidindo diretamente na *limitação da propriedade*, como base no preceito constitucional de que a propriedade deve cumprir sua função social” (FIORILLO, 2012, p. 246).

Sirvinskas (2012) acredita que o zoneamento ambiental é um dos instrumentos da política nacional do meio ambiente mais importantes para o direito ambiental, acrescentando tratar-se de limitação administrativa ao direito de propriedade, que tem como objetivo regular a “relação espaço-produção” (SIRVINSKAS, *op.cit*, p. 204).

Ao discorrer sobre o zoneamento ambiental, Milaré (2011, p. 451) realça sua importância, porque visa a subsidiar processos de planejamento e ordenamento do uso e da ocupação do território e também da utilização de recursos ambientais, sublinhando que:

Importa enfatizar, aqui, a relevância do instrumento *zoneamento ambiental* para atender a princípios de gestão ambiental consagrados, como a otimização do uso dos recursos naturais (renováveis ou não), dos recursos econômicos, financeiros e humanos; a previsão e a prevenção de impactos ambientais; o

controle da capacidade de absorção de impactos pelo meio ambiente, ou seja, o controle da resiliência do meio; e o ordenamento territorial (MILARÉ, *op. cit.*, p. 464).

III – Avaliação de impactos ambientais

Este instrumento possibilita avaliar previamente os custos ambientais, compreendendo variáveis como a saúde humana, a geração de empregos, a arrecadação e as consequências para o meio ambiente (ANTUNES, 2005b, p. 137).

Sirvinskas (2012) esclarece tratar-se de

[...] um conjunto de estudos preliminares ambientais, abrangendo “todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida (SIRVINSKAS, 2012, p. 213).

Trata-se de importante instrumento de planejamento e controle a ser implementado em projetos que envolvam a execução de obras ou processos de transformação, como também em políticas e planos que contemplem diretrizes programáticas, limitadas ao campo das ideias, neste caso denominado *Avaliação Ambiental Estratégica*” (MILARÉ, 2011, p. 465).

IV – Licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras

A Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do CONAMA, em seu art. 1º, I e II, assim define licenciamento ambiental e licença ambiental:

I – Licenciamento Ambiental - procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e

atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

II – Licença Ambiental – ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Milaré (2011, p. 511) define o licenciamento ambiental como ação típica do Poder Executivo, que se constitui importante instrumento de gestão, através do qual a Administração Pública exerce controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, para buscar compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico.

Quanto à revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a Resolução 237/97, do CONAMA dispôs, em seu art. 19, que o órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar licença expedida, quando ocorrer violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais, omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença e superveniência de graves riscos ambientais.

Machado (2003, p. 258) reputa o licenciamento ambiental de extrema relevância, esclarecendo que “em matéria ambiental a intervenção do Poder Público tem o sentido principal de prevenção do dano”.

V – Incentivos à produção e instalação de equipamentos e criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental

Trata-se de instrumento voltado ao estímulo de medidas adequadas à proteção ambiental.

Sirvinskas (2012) assinala que:

Este instrumento decorre das políticas públicas ambientais que têm por objetivo a promoção de condutas ecologicamente corretas. Exemplo bem-sucedido é o incentivo ao consumo de álcool em vez de gasolina. Os preços são diferentes nos postos de combustível para incentivar a adoção de tecnologia limpa, menos poluente que é o álcool (SIRVINSKAS, 2012, p. 236).

Milaré (2011) observa que a maioria dos instrumentos da PNMA constituem ferramentas para reduzir impactos ambientais negativos decorrentes dos processos produtivos e, nesse sentido, assim se manifesta:

[...] o incentivo à implementação de equipamentos tecnológicos voltados para a melhoria da qualidade ambiental, previsto no inciso V do art. 9º da Lei 6.938/81, conta com caráter inovador na legislação ambiental brasileira e pode auxiliar na revisão dos procedimentos institucionalizados nos órgãos ambientais, de forma que sejam estimuladas inovações tecnológicas e gerenciais que incorporem práticas preventivas e mais eficientes para o meio ambiente (MILARÉ, 2011, p. 561).

VI – A criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas.

A criação de espaços territoriais especialmente protegidos, incluída como um dos instrumentos da PNMA foi matéria recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (FIORILLO, 2012, p. 243), que estabeleceu como incumbência do Poder Público *definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos* (CF, art. 225, § 1º, III).

Milaré (2011) ensina que

[...] a figura *espaços territoriais especialmente protegidos*, é um dos instrumentos jurídicos para a implementação do direito constitucional ao ambiente hígido e equilibrado, em particular no que se refere à estrutura e funções dos ecossistemas (MILARÉ, 2011, p. 569).

Apesar da existência de áreas protegidas desde a criação do Parque Nacional de Itatiaia, em 1937, a Constituição Federal ensejou a instituição do *Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC*, mediante a edição da Lei 9.985/2000, que trouxe o seguinte conceito:

Art. 2º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob o regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Silva (2000) assim conceitua os Espaços Territoriais Especialmente Protegidos:

[...] são áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais (SILVA, 2000, p. 212).

E continua o autor:

Nem todo Espaço Territorial Especialmente Protegido se confunde com Unidades de Conservação, mas estas são também Espaços Especialmente Protegidos. Não é fácil, porém, diante da legislação em vigor, dizer quando é que um Espaço Territorial Especialmente Protegido deve ser considerado Unidade de Conservação. O máximo que se pode dizer é que um espaço territorial se converte

em uma Unidade de Conservação quando assim é declarado expressamente, para lhe atribuir um regime jurídico mais restritivo e mais determinado (SILVA, *op.cit.*, p. 212).

VII – O sistema nacional de informações sobre o meio ambiente (SINIMA)

Este instrumento tem como objetivo a sistematização das informações que sirvam como suporte às decisões na área ambiental.

A informação deve ser um instrumento que possibilite auxiliar a detectar problemas, buscar alternativas para sua solução, avaliar e monitorar as medidas adotadas e possibilitar o controle social relacionado ao acesso a esse conjunto de dados e informações (MILARÉ, 2011, p. 570).

Sirvinskas (2012, p. 238) lembra que a informação “é condição de validade dos procedimentos ambientais”, de modo que o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente é um instrumento de grande importância, na medida em que objetiva centralizar e sistematizar os dados relevantes.

VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental

O cadastro diz respeito ao “arrolamento de informações sobre consultoria e profissionais que se dedicam aos diferentes aspectos da proteção ambiental” (ANTUNES, 2005b, p. 155). Entende o autor citado que se trata de instrumento burocrático sem qualquer utilidade prática, e que o mesmo “não confere qualidade ou idoneidade técnica aos profissionais” ali cadastrados (ANTUNES, *op.cit.*, p. 155).

Conforme disposições do art. 17 da Lei 6938/81, com redação dada pela Lei 7.804/1989, o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental foi instituído, sob a administração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais, para

[...] registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e à indústria e comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

Este instrumento traduz a pretensão do legislador em “determinar sanções administrativas àqueles que, instados a promover medidas de recuperação ambiental, não o tenham feito” (ANTUNES, 2005b, p. 156). Milaré (2011, p. 574) sublinha que a Lei 6.938/81 ao estabelecer como instrumento as penalidades disciplinares ou compensatórias, “cuidou de conjugar medidas de índole reparatória, preventiva e repressiva”.

X – a instituição do Relatório de Qualidade do Meio ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio ambiente e Recursos Naturais Renováveis.

Trata-se de “importante instrumento para a análise da efetividade das políticas públicas aplicadas na esfera federal” (SIRVINSKAS, 2012, p. 239), pois suas informações destinam-se ao balizamento das decisões, indicação de medidas para correção de eventuais problemas e estabelecimento metas futuras. Todavia, em que pese sua importância e apesar da previsão legal para a

elaboração anual desse documento, até a presente data nenhum *Relatório de Qualidade do Meio Ambiente – RQMA* foi divulgado (MILARÉ, 2011, p. 576).

Antunes (2005b, p. 160) lembra que no ano de 2002 houve a publicação do documento denominado *GEO BRASIL 2002 – Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil*, editado pelo IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis em colaboração com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA. Entretanto, para Milaré (2011, p. 577) esse documento não substitui o RQMA, mas deve ser utilizado como subsídio para sua elaboração, acreditando que a metodologia internacional utilizada na elaboração do Geo-Brasil deve servir para impulsionar a elaboração do RQMA previsto pela Política Nacional do Meio Ambiente.

XI – a garantia de prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes

Para Milaré (2011, p. 577), este instrumento possibilita o cumprimento de um dos objetivos da PNMA, instituído através do inciso V, art. 4º, da Lei 6.938/81, que visa a difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

Antunes entende que os instrumentos instituídos têm a finalidade de viabilizar a consecução dos objetivos estabelecidos pela PNMA, esclarecendo que essa legislação, “acertadamente, determina que o Poder Público produza informações [...] e as divulgue para a sociedade” (ANTUNES, 2005b, p. 134), uma vez que sem estas não é possível a elaboração de políticas públicas que possam enfrentar os problemas ambientais.

A lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, dispôs sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama, estabeleceu em seu art. 2º a obrigatoriedade dos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente-Sisnama, em permitir o acesso público aos dados e informações ambientais.

Art. 2º. Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

I – qualidade do meio ambiente;

II – políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;

III – resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;

IV – acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;

V – emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;

VI – substâncias tóxicas e perigosas;

VII – diversidade biológica;

VIII – organismos geneticamente modificados.

Cabe ressaltar que das informações ambientais que devem ser transmitidas à sociedade civil excetuam-se aquelas de caráter sigiloso, que envolvam comprovadamente segredo industrial ou do Estado (MACHADO, 2003, p. 79), cujo sigilo foi protegido nos exatos termos do § 2º, do art. 2º, da Lei 10.650/2003.

§ 2º É assegurado o sigilo comercial, industrial, financeiro ou qualquer outro sigilo protegido por lei, bem como o relativo às comunicações internas dos órgãos e entidades governamentais.

XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

Trata-se de cadastro sob a administração do IBAMA, com a finalidade subsidiar a Administração Pública e contribuir para a otimização da fiscalização e estruturação do sistema de informações, cuja matéria foi regulada pela Instrução Normativa MMA 31, de 03 de dezembro de 2009.

XIII – instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

Através dos instrumentos econômicos é possível atribuir os custos do uso dos recursos naturais àqueles que de fato os utilizam. “Tais instrumentos têm por objetivo estabelecer métodos adequados do uso correto dos recursos ambientais” (SIRVINSKAS, 2012, p. 240).

Milaré (2011, p. 582) enfatiza que essa inovação legislativa vem atender às exigências que se apresentam para a gestão ambiental e tem por finalidade incentivar a preservação ambiental e tornar célere a reparação de danos.

A *concessão florestal* foi definida no inciso VII, do art. 3º, da Lei 11.284/2006, que dispôs sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável:

Art. 3º - Para os fins do disposto nesta lei, consideram-se:

[...]

VII – concessão florestal – delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços, numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

A *servidão ambiental* foi tratada no art. 9º-A da Lei 6.938/81 (incluído pela Lei 11.284/2006), referindo-se à renúncia voluntária do direito de uso, exploração ou supressão de recursos naturais existentes em propriedade rural, mediante anuência do órgão ambiental competente.

O *seguro ambiental* tem por objetivo assegurar a disponibilidade de recursos necessários à reparação do dano eventualmente causado.

2.2.5 Responsabilidade Objetiva

Com as disposições constantes de seu art. 14, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente instituiu, no País, a responsabilidade civil objetiva em matéria ambiental.

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I – à multa simples ou diária [...]

[...]

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, **independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.** O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (grifo nosso).

Cabe esclarecer que a responsabilidade civil subjetiva era predominante no sistema brasileiro, havendo a necessidade de comprovação da culpa do agente de um ato lesivo. Diferentemente, na responsabilidade objetiva não há necessidade da comprovação de culpa para a imposição da sanção, devendo haver apenas a existência denexo causal entre o ato e dano ambiental (LEITE e PILATI, 2007, p. 263). Para justificá-la, considera-se a teoria do risco integral, na qual se admite que o agente assumiu o risco do dano, independentemente de sua ação. Este tipo de responsabilidade deve estar previsto expressamente em lei, de modo que, com a promulgação da Lei nº 6.938/1981, a responsabilidade civil para reparação dos danos ambientais passou a ser objetiva nos termos do § 1º do art.14, acima transcrito.

Ao incluir a responsabilidade objetiva na legislação ambiental, o legislador buscou a ampla proteção do meio, posto que a culpa, necessária na responsabilidade subjetiva, é de difícil comprovação quando se trata de dano ambiental.

E, felizmente, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal 6.938/81), deu um passo para a frente, colocando-se na vanguarda legislativa na tutela dos direitos difusos. Isto porque traçou um novo perfil para a reparação do dano ambiental, regulando como objetiva a responsabilidade do poluidor que ofende o meio ambiente. Prescinde-se, portanto, da culpa para que haja o dever de reparar. (NERY JÚNIOR, 1985, p. 329).

Posteriormente, a Constituição Federal, em seu art. 225, § 3º, recepcionou a PNMA e manteve a responsabilização objetiva ambiental.

A responsabilidade pelo dano ambiental é objetiva, conforme previsto no art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81, recepcionado pelo art. 225, §§ 2º e 3º, da CF/88, e tem como pressuposto a existência de uma atividade que implique em riscos para a saúde e para o meio ambiente, impondo-se ao empreendedor a obrigação de prevenir tais riscos (princípio da prevenção) e de internalizá-los em seu processo produtivo (princípio do poluidor-pagador). Pressupõe, ainda, o dano ou risco de dano e o nexo de causalidade entre a atividade e o resultado, efetivo ou potencial (STEIGLEDER, 2003, p. 43).

Da responsabilidade objetiva originou-se a Teoria do Risco, segundo a qual basta a existência de um dano vinculado a um fato para assegurar à vítima o direito à indenização.

Entretanto, é preciso que se estabeleça o nexo de causalidade: “além da existência do prejuízo, é necessário estabelecer-se a ligação entre a sua ocorrência e a fonte poluidora” (MACHADO, 2003, p. 334).

No mesmo sentido, ensina Sirvinskas

Ao contrário da teoria subjetiva, a objetiva não exige demonstração da culpa, ou seja, o agente responderá pelos danos causados independentemente da culpa. **Basta a demonstração da existência do fato ou do ato – o dano e o nexo causal.** Essa responsabilidade consiste no ressarcimento dos danos pelo agente mesmo que ele não tenha agido com culpa.

Ressalte-se. Por fim, que o novo estatuto admitiu a teoria do risco integral, aplicando-se restritivamente (SIRVINSKAS, 2012, p. 251) (grifo nosso).

Segundo Benjamin, “os autores, *nemine discrepante*, reconhecem que, mesmo no Direito tradicional, não é fácil a determinação do nexo causal” (BENJAMIN, 1998, p. 126). O autor ensina que o dano ambiental pode resultar de várias causas - concorrentes, simultâneas ou sucessivas -, o que leva à

pulverização da própria ideia denexo causal; entretanto, a complexidade causal não elide o poluidor do dever de reparar os danos causados (*op cit*, p. 128).

Para Machado, “não se aprecia subjetivamente a conduta do poluidor, mas a ocorrência do resultado prejudicial ao homem e seu ambiente (MACHADO, 2003, p. 327). E continua o autor:

A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação (MACHADO, *op.cit.*, p. 327).

Tem-se que a PNMA foi objeto de várias alterações ao longo do tempo, sem que, entretanto, seu cerne fosse alterado. A Lei 6.938/81 consagrou a responsabilidade objetiva quando determinou que o poluidor é obrigado a reparar ou indenizar os danos causados ao meio ambiente em decorrência de sua atividade. Cabe observar, por fim, que apesar da consagração da teoria da responsabilidade objetiva, Wainer (1999, p. 72) levanta dúvidas quanto a uma efetiva reparação por parte do Estado – se questionado judicialmente – da flora ou da fauna destruída em parques ou reservas nacionais.

Capítulo 3 – Princípios de Direito Ambiental

3.1 Considerações sobre Direito Ambiental

O Direito Ambiental é um dos ramos recentes da ciência do Direito, sendo uma ciência autônoma, porque tem objetivos próprios, metodologia e princípios. Seus grandes marcos são, no âmbito internacional, a Declaração de Estocolmo de 1972 e, nacionalmente, a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente de 1981. É uma disciplina em formação.

A Lei 6.938/1981, mais do que revisitar instrumentos tradicionais de Direito Econômico, pretendeu a institucionalização de *políticas públicas* alicerçadas em princípios próprios que superassem o tratamento pulverizado da temática ambiental. Sob sua égide, generalizaram-se a regulação e o estudo do meio ambiente, criando-se com isto as condições históricas necessárias ao nascimento do Direito Ambiental (BENJAMIN e FIGUEIREDO, 2011, p.7).

Como ciência jurídica, surge para atender às novas exigências da sociedade, para servir à convivência ordenada e disciplinar as relações entre as pessoas e o meio ambiente, tendo ambos como objeto de sua tutela.

Sem entrar nas particularidades doutrinárias, considera-se *Direito Ambiental* o conjunto de regras jurídicas tendo por fim a proteção do patrimônio ambiental, tanto o natural como o cultural, objetivando a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida em geral, no interesse da saúde, da segurança, do sossego e do bem estar da coletividade presente e futura (CUSTÓDIO, 1988, p. 1186).

Apesar de ser uma ciência em construção, é inegável sua importância no ordenamento jurídico e seu papel fundamental na regulação da sociedade. Milaré (2011) considera que o Direito Ambiental, alcançou rapidamente a

maturidade, posto que até o final da década de 1970 não tínhamos normas legais que considerassem o meio ambiente como bem, o que só aconteceu com a edição da PNMA, e que sua consolidação ocorreu com a outorga da Constituição Federal de 1988, quando o meio ambiente passou a ter assento constitucional. Desde então, segundo o autor, podemos considerar o Direito Ambiental como um “direito adulto”, com princípios próprios, status constitucional, e um regramento infraconstitucional complexo e moderno.

É surpreendente que, em tão pouco tempo, tenha o Direito do Ambiente alcançado foros de maturidade em nosso país. Até o final da década de 1970 – não custa lembrar – não tínhamos sequer um perfil constitucional expresso ou normas legais que reconhecessem o meio ambiente como bem *per se*. Coube, de um lado, à Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) esta última tarefa e, de outro lado, à Carta Política de 1988, constitucionalizar, de vez, o meio ambiente e sua proteção. Pode-se afirmar, sem medo de errar, que, no Brasil, o Direito do ambiente é na realidade, um “Direito adulto”. Conta ele com princípios próprios, com assento constitucional e regramento infraconstitucional complexo e moderno. Além disso, tem a seu dispor toda uma estrutura administrativa especializada entre os aparelhos do Estado, além de instrumentos eficazes de implementação (MILARÉ, 2011, p. 1058).

Renomados autores debruçam-se sobre o tema há décadas. Wainer (1999, p. 79) apresenta Diogo de Figueiredo Moreira Neto, como autor do primeiro livro editado no Brasil sobre o assunto em 1975, denominado “Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico Brasileiro”. Face à importância de seus trabalhos, cabe citar Paulo Afonso Leme Machado que publicou sua obra “Direito Ambiental Brasileiro” em 1982, estando atualmente em sua vigésima edição, e também Edis Milaré, Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz e Nelson Nery Junior, que publicaram “A Ação Civil Pública e a Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos”, em 1984; rol em que devem estar incluídos outros autores ilustres, como Luiz Paulo Sirvinskas, Paulo de Bessa Antunes e José Afonso da Silva.

Sabemos, hoje, que o Direito Ambiental é uma área do conhecimento jurídico que estuda as interações do homem com a natureza, os mecanismos legais de proteção meio ambiente, é uma ciência holística, interdisciplinar, dependente dos conhecimentos científicos de outras diversas ciências.

Assim conceitua Toshio Mukai:

O Direito Ambiental (no estágio atual de sua evolução no Brasil) é um conjunto de normas e institutos jurídicos pertencentes a vários ramos de direito reunidos por sua função instrumental para a disciplina do comportamento humano em relação ao seu meio ambiente (*apud* ANTUNES, 2005a, p. 8).

O Direito Ambiental começa a ganhar espaço no Poder Judiciário e, como exemplo, é oportuno citar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio da Resolução TJ/SP 240/2005, criou uma Câmara Especial de Meio Ambiente, com a finalidade de trazer certa uniformidade às decisões sobre a matéria e abreviar sua apreciação, fato que sinaliza que

[...] o tema ambiental merece a relevância que o constituinte a ele conferiu. A Constituição de 1988 converteu o meio ambiente no primeiro direito intergeracional explicitado na Carta Política. Esse bem da vida, essencial à saudável qualidade existencial, é direito de todos, mas constitui dever pelo qual respondem os viventes pelas gerações de hoje e pelas gerações do porvir (NALINI, 2008).

3.2 Considerações sobre Princípios Gerais de Direito

A palavra princípio, em sua raiz latina, significa “aquilo que se toma primeiro” (*primum capere*), e designa início, começo, ponto de partida. Segundo Cretella Junior, “são proposições básicas, fundamentais, típicas, que condicionam todas as estruturas subsequentes” (*apud* MILARÉ, 2011, p. 1064).

Reale (1983, p. 59) ensina que não é possível a existência de uma ciência que não seja fundada em pressupostos. Para o Direito, esses pressupostos são *princípios*, termo que possui duas acepções: uma de natureza moral, outra de ordem lógica. Princípio de ordem moral relaciona-se a virtudes, a razões morais; mas a palavra também carrega um sentido lógico, de *juízo*:

Juízo é a ligação lógica de um predicado a algo, com o reconhecimento concomitante de que tal atributividade é necessária, implicando sempre uma “pretensão de verdade”. O juízo, portanto, é a molécula do conhecimento. Não podemos conhecer sem formular juízos, assim como não podemos transmitir conhecimentos sem formular juízos. (REALE, 1983, p. 59).

E continua o autor:

Princípios são, pois, verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos a dada porção da realidade. Às vezes também se denominam *princípios* certas proposições que, apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus *pressupostos* necessários (REALE, 1983, p. 60).

Para Bevilacqua, princípios são “os elementos fundamentais da cultura jurídica humana em nossos dias”, Corviello os define como “pressupostos lógicos e necessários das diversas normas legislativas”, e para Boulanger, seu enunciado “é a manifestação do próprio espírito de uma legislação” (*apud* MONTEIRO, 1971, p. 44).

Os princípios gerais de direito foram consagrados como fonte subsidiária pela Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei 4.657, de 04 de setembro de 1942, que em seu artigo 4º dispôs que “quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito”, disposições essas que guardaram fidelidade às nossas tradições remotas (PEREIRA, 1971, p. 58). Por força desse regramento,

tem-se que quando a norma jurídica for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com as disposições ora transcritas.

No entanto, não cabe aos princípios apenas a tarefa de suprir a ausência de normas escritas; cabe-lhes uma incumbência mais ampla: uma função integradora. A importância de alguns princípios levou o legislador a conferir-lhes força de lei, inclusive no plano constitucional, tais como o princípio da isonomia (igualdade de todos perante a lei) e da irretroatividade da lei (para proteção dos direitos adquiridos); porém, a maioria não consta de textos legais, mas representam contextos ou modelos doutrinários ou dogmáticos. Sua eficácia independe da lei, e quando esta os consagra “dá-lhes força cogente, mas não lhes altera a substância, constituindo um *jus* prévio e exterior à *lex*” (REALE, 1999, p. 307).

Para detectar os princípios gerais de direito ou o princípio geral de direito que rege um caso concreto, Alvin (1980) pondera que se deve proceder, primeiramente, uma análise do sistema jurídico nacional, indagando a metodologia mais adequada à percepção desses princípios, recomendando, para a construção científica, que o trabalho se faça em torno do sistema jurídico positivo, e caso esta pesquisa não resulte frutífera, que se recorra às leis científicas do direito, ou seja, à ciência do direito, e se ainda assim não se produzir resultados, passa-se à “filosofia do direito, que, com o direito natural, reúne os princípios inspiradores de todos os ramos da ciência jurídica” (ALVIN, 1980, p. 62/63).

Considerando que as questões ambientais são transfronteiriças, cabe aqui mencionar que os princípios gerais de direito são considerados como fonte de Direito Internacional, conforme disposições constantes do art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (principal órgão judiciário das Nações Unidas):

1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

- a) As convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
- b) O costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito;
- c) Os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas” (SOARES, 2003, p.169).

Soares (2003) também menciona a existência de uma discussão teórica quanto à natureza jurídica dos referidos princípios, e esclarece que a interpretação das fontes do Direito Internacional deve ser feita em conjunto, relacionando-se umas com as outras, e que:

No caso dos princípios gerais de direito, sua existência, embora subjacente no ordenamento internacional e presente na consciência dos estudiosos, em geral, necessita, para produzir seus efeitos jurídicos, do reconhecimento por parte de outras fontes, em particular, da jurisprudência internacional ou da doutrina, quando mais não fora dos tratados e convenções internacionais; por outro lado, na maioria dos casos, tanto uma como outra têm invocado os princípios gerais de direito, e adicionado a assertiva de que eles constituem *uma prática geralmente aceita pelas nações* [...]; são assim operantes, quando reconhecidos como costumes, reconhecimento dado por outra fonte: a jurisprudência internacional! (SOARES, 2003 p. 198).

O estudo e a compreensão dos princípios são extremamente relevantes na medida em que estes constituem as ideias centrais de um determinado sistema jurídico, dando-lhes um sentido lógico, racional e coerente. Mirra (1996) afirma que “conhecer os princípios do Direito é condição essencial para aplicá-lo corretamente”, e que sua análise tem indiscutível relevância prática: “permitir a visualização *global* do sistema para melhor aplicação *concreta* de suas normas” (MIRRA, 1996, p. 340).

Verifica-se, portanto, a importância dos princípios jurídicos para as questões ambientais, estas que tantas vezes se apresentam contraditórias. E ainda, pelo que se expôs e reconhecendo que o conhecimento, filosófico ou

científico, pressupõe a existência de princípios que condicionam a validade de um campo do saber, que os diversos princípios estabelecidos na lei da Política Nacional do Meio Ambiente embasam o sistema de conhecimento que representa a sustentação do Direito Ambiental.

3.3 Princípios do Direito Ambiental

A autonomia do Direito, como ciência humana e social, é pautada em princípios constitutivos. A legitimação do Direito do Ambiente como um ramo especializado do Direito se faz sobre a identificação desses princípios, que embasam suas concepções, cabendo a estes a função de direcionar para a melhor inteligência e interpretação das normas que compõem o sistema jurídico relativo ao meio ambiente.

Sendo o Direito Ambiental uma ciência nova, muitos de seus fundamentos ainda vêm sendo objeto de estudos teóricos, e não há, ainda, consenso entre os autores especializados quanto aos seus princípios. A compreensão de seus fundamentos, essencial para a aplicação da legislação ambiental, tem merecido análises e estudos que buscam ver aflorar nas fontes de direito aqueles que melhor atendam à sociedade para servir como elo de coerência entre as diversas normas, entre as diversas ciências que envolvem a relação entre o homem e a natureza. Deste modo, não é possível formular uma listagem ordenada de todos os princípios ambientais, mas, antes, buscar-se-á a compreensão desses fundamentos através da apresentação de princípios jurídicos inscritos expressamente nos textos normativos e outros, doutrinários, decorrentes do sistema de direito positivo em vigor. Não havendo um consenso doutrinário quanto à totalidade ou a nomenclatura dos diversos princípios, a apresentação que se segue não obedecerá uma ordem pré-estabelecida. Também não se

pretende esgotar o assunto, até porque as dificuldades para a compatibilização da dinâmica da sociedade e a recente proposição da manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado por certo resultará no reconhecimento de novos princípios, ou na ampliação do entendimento de outros, como é a proposta deste trabalho.

A partir do alerta apresentado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, tornou-se clara a ideia de que havia necessidade premente de se trazer a questão ambiental à pauta dos governos, à consciência da sociedade. A Declaração de Estocolmo – uma declaração de princípios – aceita pela comunidade internacional -, passa a servir como norte para a adoção de medidas destinadas à preservação e conservação ambiental e, como consequência, serviu de base para o desenvolvimento do direito ambiental em diversos países. Como já dito anteriormente, com a criação da SEMA, em 1973, e a edição da PNMA, em 1981, foram assimilados, gradativamente, os conteúdos e os princípios estabelecidos no encontro de Estocolmo e, posteriormente, os fundamentos ambientais foram incorporados às disposições da Constituição de 1988, formando um conjunto de normativas e princípios que, juntamente com os contidos na Declaração do Rio/92, deram início à consolidação do Direito Ambiental em nosso país.

Esse entendimento é corroborado por Silva (2000, p. 58), que afirma ter a Declaração de Estocolmo aberto caminho para que as Constituições passassem a reconhecer o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, entendendo que os princípios que ela contém constituem prolongamento da Declaração Universal dos Direitos do Homem, e esclarecendo que os 26 princípios fundamentais de proteção ambiental da Declaração de Estocolmo influíram na elaboração do Capítulo do meio ambiente em nossa Constituição, princípios foram reafirmados vinte anos após, na Declaração do Rio de Janeiro/92, que adicionou outros sobre desenvolvimento sustentável e meio ambiente.

A leitura dos termos constantes Princípio 1 da Declaração de Estocolmo, de 1972, do artigo 2º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e do artigo 225 da Constituição Federal permite compreender a influência que um foi exercendo sobre o outro, e possibilita avaliar o alcance que esse tema passou a ter em nossa sociedade, como pode ser observado a seguir:

a) Declaração de Estocolmo – 1972:

Princípio 1 – O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, e ao desfrute de adequadas condições de vida em um meio ambiente cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras.

b) Lei nº 6.938 - PNMA - 1981

Artigo 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 socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção e dignidade da vida humana

c) Constituição da República Federativa do Brasil - 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 e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Conforme já exposto anteriormente, o aparecimento de uma norma jurídica nunca é fato isolado, mas decorre de um conjunto de circunstâncias resultantes dos desejos e necessidades sociais sendo, portanto, as estruturas sociais que condicionam o aparecimento de uma norma jurídica (REALE, 1983, p. 552). De consequência, como lembra Mirra (1996), todo o sistema jurídico está sempre vinculado à realidade social, no qual o Direito reflete e cristaliza certos valores sociais, decorrentes de princípios constitucionais, que definem a própria organização da vida em sociedade, sendo os princípios os fundamentos que

passam a ser vinculantes para toda a atividade de interpretação e aplicação do Direito e, por essas razões, é essencial que se dedique muita atenção aos princípios do Direito Ambiental, pois, como elenca o autor, são os princípios que lhe dão autonomia, são eles que auxiliam no entendimento e identificação da unidade e coerência entre as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental, é deles que se extraem as diretrizes básicas que levam à compreensão da forma pela qual a proteção do meio ambiente é vista na sociedade e, finalmente, são eles o principal critério para a exata inteligência e interpretação das normas que compõem o sistema jurídico ambiental, condição básica para a boa aplicação do Direito (MIRRA, 1996, p. 342).

São os princípios que servem de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental, condição indispensável para a boa aplicação do Direito nessa área (BENJAMIN, 2010).

Existe, no Direito Ambiental, certa tendência no sentido de que a produção legislativa perca suas principais características, quais sejam: a abstração e a generalidade, fato que, no ensinamento de Antunes (2005a, p. 23), leva ao crescimento de “províncias específicas que se multiplicam em uma verdadeira metástase legislativa”. Tomando como exemplo o Código Florestal, o autor esclarece que inicialmente este cuidava da proteção das florestas; entretanto, atualmente, o referido código é somente um elemento na proteção das florestas, já que a proteção buscada é da Diversidade Biológica em determinados biomas, que é feita principalmente pelas seguintes normas: Código Florestal; Convenção da Diversidade Biológica; Sistema Nacional de Unidades de Conservação; normas estaduais e municipais de proteção aos bens anteriormente mencionados; e, ainda, normas destinadas à proteção desta ou daquela espécie da flora brasileira. Em decorrência de tal situação – da enorme quantidade de normas existentes -, o autor registra a existência de incoerência, de contradição e conflito entre elas, salientando o relevante papel da jurisprudência na proteção ambiental, por representar a aplicação concreta das normas jurídicas e da principiologia que a fundamenta. Todavia, assevera tratar-se de tarefa que está

longe de ser simples e tranquila, pois não há um consenso doutrinário quanto aos princípios reconhecidos e, ao mesmo tempo, existem divergências profundas sobre o significado concreto de cada um deles.

A seguir se faz uma apresentação dos princípios ambientais mais comuns na doutrina nacional, esclarecendo que a lista não é, e nem pretende ser completa, pelas razões já mencionadas.

3.3.1 O princípio do direito à sadia qualidade de vida

Este princípio, estudado por Machado (2003), tem sua origem na Declaração de Estocolmo, em assim dispôs em seu Princípio 1:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, e ao desfrute de **adequadas condições de vida em um meio ambiente cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna** e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras (grifo nosso).

Foi o mesmo reafirmado posteriormente no Princípio 1 da Declaração do Rio (1992):

Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. **Têm direito a uma vida saudável e produtiva**, em harmonia com a natureza (grifo nosso).

Também está presente no Protocolo adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos – Protocolo de San Salvador (1988):

Art.11. 1. Toda pessoa tem direito de viver em meio ambiente sadio e dispor de serviços públicos básicos.

Machado esclarece que a “sadia qualidade de vida” não é ter saúde, no sentido de não estar doente, mas sim ter todo o meio: água, fauna, flora, solo, ar, em um estado de sanidade: “A saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente” (MACHADO, 2003, p. 47/49).

Interessante demonstrar a importância deste princípio como fundamento de decisões judiciais, como pode ser visto neste exemplo:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. DANCETERIA E BAR. ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO. CASSAÇÃO. LIMINAR DEFERIDA PELO JUIZ A QUO COM O FIM DE AUTORIZAR A REABERTURA E FUNCIONAMENTO DA EMPRESA. RECURSO FUNDAMENTADO NA INEXISTÊNCIA DE FUMAÇA DO BOM DIREITO, POIS A CASSAÇÃO DO ALVARÁ É UM DIREITO ASSEGURADO AO MUNICÍPIO QUANDO ENCONTRAR GRAVES MOTIVOS, COMO OS VISLUMBRADOS NO CASO CONCRETO. EMPRESA QUE DESENVOLVE ATIVIDADES DE FORMA A VIOLAR **O PRINCÍPIO DO DIREITO À SADIA QUALIDADE DE VIDA**, AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO, ALÉM DE CAUSAR POLUIÇÃO SONORA E PERTURBAÇÃO DO REPOUSO E SOSSEGO. NÃO CONFIGURAÇÃO DA PROVA INEQUÍVOCA APTA A CONVENCER DA VEROSSIMILHANÇA DO ALEGADO PELA IMPETRANTE DA AÇÃO MANDAMENTAL. DECISÃO QUE CONCEDE A ANTECIPAÇÃO DA TUTELA CASSADA. RECURSO PROVIDO. (AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 719957-7. TJPR. 15/03/2011) (sem negrito no original).

Na sentença, os desembargadores ratificam a importância não só do princípio, mas da interpretação do doutrinador, esclarecendo no caso concreto:

[...] Sendo assim, o desenvolvimento das atividades da [...] evidencia violação ao **princípio do direito à sadia qualidade de vida, de acordo com o qual o homem tem direito fundamental a adequadas condições de vida**, em um meio ambiente de qualidade, afinal, a saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente (grifo nosso).

3.3.2 Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana – ou – Princípio do direito humano fundamental

Este princípio, reconhecido por Milaré (1998), Gomes (1999), Tupiassu (2003), Sarlet (2001), Sirvinskas (2012) e Antunes (2005b), apresenta a ascensão do meio ambiente ao posto de valor supremo das sociedades contemporâneas, integrando os direitos fundamentais de terceira geração.

Sua origem está no Princípio 1 da Declaração de Estocolmo e também no primeiro princípio da Declaração do Rio. Reconhecido mediante diferentes nomenclaturas, engloba o princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana, o princípio do direito humano, ou o princípio do direito humano fundamental, e ainda o princípio do direito à sadia qualidade de vida apresentado no item anterior, que tem os mesmos fundamentos.

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se como extensão do direito à vida, sendo, para Milaré (2011 p. 1064) “o princípio transcendental de todo o ordenamento jurídico ambiental, ostentando o *status* de verdadeira cláusula pétrea”.

Antunes (2005b, p. 16), esclarecendo que os princípios jurídicos, quanto a sua natureza, podem ser implícitos ou explícitos – sendo explícitos os que estão escritos, fundamentalmente na Constituição Federal, e implícitos os que decorrem do sistema constitucional, porém não escritos, e que ambos devem ser buscados na Constituição e nos fundamentos éticos que iluminam as relações entre os seres humanos -, afirma que o direito ao ambiente é um direito humano fundamental e, desta forma, considera o “princípio do direito humano fundamental” como o primeiro e mais importante princípio do Direito Ambiental, princípio basilar,

do qual decorrem todos os demais, registrando que o mesmo decorre do texto expresso no artigo 225 de nossa Carta Magna.

O que é importante – escrevemos outra feita – é que se tenha a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Cumpre compreender que ele é fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: *a qualidade de vida* (SILVA, 2000, p. 67).

Independente de sua nomenclatura, princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana para Milaré, princípio do direito humano fundamental para Antunes, ou ainda princípio do direito humano para Sirvinskas, o que está claro é que se “reconhece que o direito à vida depende de um meio ambiente sadio, e a existência digna do homem depende da proteção de todos os recursos naturais” (TOMIYAMA, 2009, p. 57).

3.3.3 Princípio da informação

Esse princípio foi estudado por Machado (2003), Rocha (2003), Sampaio, Nardy e Wold (2003) e Custódio (2005).

Por este princípio, assegura-se que as pessoas devem ter acesso às informações, e possibilitar esse acesso é dever do Estado. Este princípio tem sido objeto de discussões mais intensas nos tempos atuais, especialmente a partir promulgação da Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que tem o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações

públicas, salientando que seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Sua base é o art. 5º, incisos XIV, XXXIII e XXXIV da Constituição Federal e, em esfera ambiental, os artigos 6º, § 3º, art. 9º, incisos X e XI da PNMA, além de constar como princípio na Declaração de Estocolmo (princípios 19 e 20) e ainda na Declaração do Rio (princípios 9, 10, 18 e 19) (TOMIYAMA, 2009).

Para Machado,

A informação ambiental não tem o fim exclusivo de formar a opinião pública, Valioso formar a consciência ambiental, mas com canais próprios, administrativos e judiciais, para manifestar-se. O grande destinatário da informação – o povo – em todos os seus segmentos, incluindo o científico não-governamental – tem o que dizer e opinar (MACHADO, 2003, p. 79).

É o acesso à informação que possibilita a real participação de cada um frente às questões ambientais. Segundo Rocha (2003):

O direito ao meio ambiente é de cada um e de todos que compõe a sociedade. [...] Para que se adotem todas as medidas responsáveis pelo meio ambiente é mister que se dê ciência de quanto ocorre ou poderá vir a ocorrer a todos.

3.3.4 Princípio do desenvolvimento sustentável

O princípio do desenvolvimento sustentável foi estudado por Milaré (1998), Sirvinskas (2012), Fiorillo (2012) e Mirra (1996), e tem sua base nos artigos 170, inciso VI e art. 225 *caput* da Constituição Federal, e também no art. 4º, inciso I da Lei 6.938/81. O desenvolvimento sustentável consta em cerca de onze princípios, dos vinte e sete da Declaração do Rio de 1992 (TOMIYAMA, 2009, p. 57).

Fiorillo (2012, p. 85) esclarece que a Constituição Federal proporcionou a recepção da Lei 6.938/81 em quase todos os seus aspectos, dando prosseguimento à Política Nacional de Defesa Ambiental. Acrescenta o autor que essa política ganhou destaque na Constituição com a utilização da expressão *ecologicamente equilibrado*, por exigir harmonia em todos os aspectos que envolvem o meio ambiente, identificando, como norteadores os princípios da *Política Nacional do Meio Ambiente* e princípios relativos a uma *Política Global do Meio Ambiente*, esclarecendo que esses últimos – inicialmente formulados na Conferência de Estocolmo/72 e ampliados na Rio/92, são princípios genéricos e diretores, enquanto os anteriores são a implementação desses princípios globais, adaptados à realidade cultural e social de cada país.

O autor apresenta o princípio do desenvolvimento sustentável, fundamentado no artigo 225 da Constituição Federal, que tem por conteúdo a manutenção das bases vitais - da produção e reprodução do homem e de suas atividades –, e também a garantia de uma relação satisfatória entre o homem com o seu ambiente, de modo que futuras gerações também possam usufruir os mesmos recursos que estão hoje a nossa disposição. Para o autor, a compreensão do instituto exige sua contextualização histórica, e nesse sentido, apresenta a necessidade da coexistência entre a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico, lembrando que “a ideia principal é assegurar uma existência digna, através de uma vida com qualidade” (FIORILLO, 2012 p. 86/96).

Essa necessidade de coexistência remete ao objetivo apresentado ainda em 1981 pela PNMA, em seu artigo 4º, inciso I: “a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.”

Milaré (1998) ensina que este princípio deve ser definido no mesmo sentido dado pela Comissão Brundtland:

Aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades

O princípio do desenvolvimento sustentável busca a compatibilização de valores aparentemente incompatíveis: o crescimento econômico e a preservação ambiental. Porém, lembra Antunes que

[...] o direito ao desenvolvimento é um dos mais importantes dos direitos humanos e que ele não é contraditório com o direito ao meio ambiente saudável. O contrário, são direitos complementares e indissociáveis (ANTUNES, 2005b, p. 27).

Sirvinskas (2012) entende que a sustentabilidade tem por fim a compatibilização do atendimento das necessidades sociais e econômicas com a necessidade de preservação do ambiente. E coloca, também, que:

Há quem entenda que a dicotomia desenvolvimento/preservação ambiental está superada. Precisa-se, segundo esses críticos, conciliar sustentabilidade com tecnologia, em benefício do meio ambiente. Toda decisão (seja ela política, econômica ou social) deverá ter um viés ambiental. Assim, não devemos buscar mais a conciliação ou a compatibilização do desenvolvimento econômico com proteção ambiental. A questão ambiental deve ser parte integrante da decisão econômica, por exemplo (SIRVINSKAS, 2012, p. 141).

3.3.5 Princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados

Fundamentado no art. 225 da Constituição Federal, este princípio foi estudado por Mirra (1996), Gomes (1998), Tupiassu (2003).

Mirra (1996, p. 344), ao analisar os princípios de Direito Ambiental, apresenta em primeiro plano o princípio da supremacia, esclarecendo tratar-se de

um princípio geral do Direito Público moderno, através do qual se proclama a superioridade dos interesses da coletividade e de sua prevalência sobre os interesses de particulares, afirmando tratar-se de um “verdadeiro pressuposto de estabilidade da ordem social”. Esclarece, assim, que a proteção do meio ambiente, por ser de natureza pública, deve prevalecer sempre sobre os interesses de particulares, mesmo que legítimos, porque já se reconhece que a preservação do meio ambiente tornou-se condição essencial para a própria existência da vida em sociedade.

3.3.6 Princípio da Cooperação

Este princípio foi estudado por Kiss (1996), Machado (2003), Milaré (1998; 2011), Mirra (1996), Goés (2000) e Tupiassu (2003), tem seu fundamento no art. 4º, inciso IX, da Constituição Federal:

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;

Também encontra base na Carta das Nações Unidas (1945) – artigo 1º-3 - , e nos princípios 4 e 9 da Declaração do Rio de 1992.

A cooperação é um princípio decorrente da interdependência dos países frente aos problemas ambientais, posto que os sistemas naturais não conhecem fronteiras, ficção jurídica criada pelo homem.

Ensina Mirra (1996) que ninguém ignora a existência de uma importante característica dos problemas ambientais, que é a interdependência existente entre os diversos elementos que compõem o meio ambiente, os quais não se mantêm dentro dos limites territoriais fixados pelo homem. Nesse sentido, continua o autor:

[...] a degradação ambiental causada no interior de um determinado Estado pode efetivamente acarretar danos ao meio ambiente de países vizinhos e também ao meio ambiente global do planeta [...] É o que se convencionou chamar de *dimensão transfronteiriça e global* das atividades degradadoras exercidas no âmbito das jurisdições nacionais (MIRRA, 1996, p. 358).

A Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 trata da Cooperação Internacional para a Preservação do Meio Ambiente, no seu Capítulo VII – Da Cooperação Internacional Para a Preservação do Meio Ambiente – em seu art. 77, a qual visa:

[...] o intercâmbio quanto à produção de provas, exame de objetos e lugares, informações de pessoas presas cujas declarações tenham relevância para a decisão de uma causa e outras formas de assistência permitidas pela legislação em vigor ou pelos tratados de que o Brasil seja parte” (MILARÉ, 2011, p. 1083).

3.3.7 Princípio da educação ambiental

Reconhecido por Machado (1993), Gomes (1999) e Custódio (2005), tem seu fundamento no art. 225, § 1º, inciso VI da Constituição Federal, no art. 2º, inciso X da PNMA, no princípio 19 da Declaração de Estocolmo. Foi regulamentado pela Lei 9.795/99, que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental.

Segundo Custódio, a educação, em seu sentido amplo,

[...] *torna-se cada vez mais essencial*, portanto, indispensável ao pleno desenvolvimento humano, como pressuposto básico ao reconhecimento dos direitos, deveres, da probidade, das responsabilidades, em todos os setores, perante a sociedade presente e futura (CUSTÓDIO, 2005, p. 12).

Fiorillo assinala que a educação ambiental decorre do princípio da participação na tutela do meio ambiente: “buscou-se trazer consciência ecológica ao povo, titular do direito ao meio ambiente, permitindo a efetivação do princípio da participação na salvaguarda desse direito” (FIORILLO, 2012, p. 135). Nessa mesma linha, Mirra entende que a importância da educação destaca-se “como método de conscientização e estímulo à participação” (MIRRA, 1996, p. 349).

Esse princípio reconhece a relevância da educação ambiental, por ser essencial à conscientização para a defesa do meio ambiente equilibrado, fundamental à sobrevivência humana e à busca do bem-estar e qualidade de vida.

3.3.8 Princípio da intervenção estatal obrigatória em defesa do meio ambiente

Estudado por Machado (2003), Mirra (1996) e Gomes (1999). Fundamentado no art. 225 *caput* da Constituição Federal e no princípio 17 da Declaração de Estocolmo.

O princípio estabelece que é dever do Estado a defesa do meio ambiente, nas três esferas da federação, por meio da adoção de políticas e programas de ação. Ele considera necessária a regulação e intervenção do Estado em prol do bem comum, considerando que o indivíduo, por si, não teria o devido cuidado com esse bem.

Machado (2003, p. 87) afirma que a gestão ambiental “não é matéria que diga respeito somente à sociedade civil”. Entende o autor que

Os Estados tem papel de guardiães da vida, da liberdade, da saúde e do meio ambiente. Garantir a liberdade responsável: liberdade para empreender, liberdade para descobrir e aperfeiçoar tecnologias, liberdade para produzir e comercializar, sem arbitrariedades ou omissões dos Estados, liberdade que mantém a saúde dos seres humanos e a sanidade do meio ambiente. A liberdade engrandece a humanidade e o meio ambiente exige um Estado de Direito, em que existam normas, estruturas, laboratórios, pesquisas e funcionários, independentes e capazes” (MACHADO, 2003, p. 92).

3.3.9 Princípio da participação

O princípio da participação foi reconhecido por Machado (2003), Milaré (2011), Mirra (1996), Tupiassu (2003), Sampaio, Nardy e Wold (2003) e Fiorillo (2012), tendo por fundamento o princípio 10 da Declaração do Rio:

A melhor maneira de tratar questões ambientais e assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. 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 de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos.

Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

Para Machado (2003, p. 80), a participação popular visando a preservação do meio ambiente está inserida num amplo quadro de participação nos direitos difusos e coletivos.

O princípio da participação é bastante amplo, e visa assegurar a participação da sociedade no processo de elaboração de leis, na formação e atuação de políticas ambientais, através de conselhos de meio ambiente e realização de audiências públicas, por exemplo, ou ainda na possibilidade de buscar a tutela de meio ambiente via poder judiciário.

Milaré trata este princípio como “princípio da participação comunitária”, e sobre ele assim se manifesta:

De fato, é fundamental o envolvimento do cidadão no equacionamento e implementação da política ambiental, dado que o sucesso desta supõe que todas as categorias da população e todas as formas sociais, conscientes de suas responsabilidades, contribuam para a proteção e melhoria do ambiente, que, afinal, é bem e direito de todos. Exemplo concreto de aplicação deste princípio é a garantia estabelecida por lei, de realização de audiências públicas no curso de processo de licenciamento ambiental que demandem a realização de estudos prévios de impacto ambiental” (MILARÉ, 2011, p. 1080).

Tratado como “princípio democrático” por Sirvinskas (2012), o autor esclarece estar o mesmo fundamentado em dois pontos: a informação e a conscientização ambiental, sublinhando que é através do princípio democrático que se “assegura ao cidadão a possibilidade de participar das políticas ambientais” (SIRVINSKAS, 2012, p. 142).

3.3.10 Princípio da Prevenção e Princípio da Precaução

Estudados por Machado (2003), Mirra (1996), Sampaio, Nardy e Wold (2003), Antunes (2005a, 2005b), Milaré (2011), Fiorillo (2012), Rocha (2003), Sirvinskas (2012), entre vários outros pensadores do direito e das ciências ambientais.

Sua fundamentação decorre do art. 225, inciso V da Constituição Federal, do art.4º, incisos I e IV e no art.9º, inciso III da PNMA, e ainda do princípio 15 da Declaração do Rio, do preâmbulo da Convenção da Diversidade Biológica e do princípio 3 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima e o Princípio da Prevenção, tendo por base o art. 225 *caput*, §1º, inciso III, §6º da Constituição Federal e no art 2º, incisos I, IV, IX e art.9º, inciso III da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente (TOMIYAMA, 2009, p. 42).

Estes princípios foram colocados num mesmo item, apesar de inúmeras divergências na doutrina quanto à distinção entre prevenção e precaução. Autores como Machado (2003) e Antunes (2005b), tratam os princípios referidos de forma distinta, separadamente. Outros, entretanto, consideram que o princípio da prevenção engloba o da precaução (Milaré, 2011; Sirvinskas, 2012; Fiorillo, 2012), considerando que ambos os princípios pretendem uma ação antecipatória em relação às questões ambientais, a fim de evitar, ao máximo, que o dano ambiental ocorra (PEDRO e FRANGETTO, 2004).

O *princípio da prevenção* possui característica territorial, pois orienta a ação à forma de gerenciamento ambiental mais adequada ao território, controlando as atividades que nele se desenvolvem a partir de instrumentos, como o mapeamento, o planejamento econômico, o licenciamento das atividades de risco ambiental. No mesmo sentido orienta o *princípio da precaução*, com a particularidade de que este, sendo um amadurecimento do primeiro, estabelece o critério do não-afastamento diante de situações evitadas de incerteza científica, adotando medidas eficazes para impedir a degradação do meio ambiente. (PEDRO e FRANGETTO, *op. cit.*, p. 630).

Cabe citar o ensinamento de Sirvinskas:

[...] entendemos que a prevenção é gênero das espécies de precaução ou cautela, ou seja, é o agir antecipadamente. Prevenção, como se pode notar, tem o significado de antecipar ao fato. Já cautela significa a atitude ou cuidado que se deve ter para evitar danos ao meio ambiente ou a terceiros. O conceito de prevenção é mais amplo do que precaução ou cautela. Por isso resolvemos adotar a denominação *prevenção* (SIRVINSKAS, 2012, p. 142).

Também acolhendo a mesma linha de pensamento, qual seja, a adoção do princípio da prevenção englobando a precaução, Milaré coloca que “a prevenção trata de riscos um impactos já conhecidos pela ciência, ao passo que a precaução se destina a gerir riscos ou impactos desconhecidos” (MILARÉ, 2011, p. 1069), aplicando-se o princípio da prevenção quando o perigo é certo e quando existem elementos que possam determinar que uma atividade é efetivamente perigosa, e invocando-se o princípio da precaução quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicações quanto a possíveis efeitos danosos sobre o ambiente (MILARÉ, 2011, p. 1069/1071).

Quanto à aplicação do princípio da precaução, Machado assim sublinha

O princípio da precaução não se aplica sem um procedimento prévio de identificação e avaliação de riscos. Empregar a expressão *princípio da precaução*, sem embutir em seu conteúdo o risco e seu dimensionamento, através da avaliação de riscos, soa vazio e sem real significado (MACHADO, 2007, p. 602).

3.3.11 Princípio do poluidor-pagador

Fundamentado no art. 225, § 2º e § 3º da Constituição Federal, art. 4º, inciso VII da PNMA e princípio 16 da Declaração do Rio de 1992, o princípio do poluidor-pagador foi estudado por Machado (2003), Sirvinskas (2012), Sampaio, Nardy e Wold (2003), Antunes (2005a), Milaré (2011), Fiorillo (2012), e Benjamim (1993).

Segundo Tomiyama (2009, p. 60), este princípio “emergiu da ultrapassada prática da privatização dos lucros e socialização dos prejuízos causados por danos e exploração dos recursos naturais”.

O princípio está definido no art. 4º da PNMA, que assim dispôs:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

[...]

VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos

O princípio do poluidor-pagador não envolve um direito de poluir, mas um dever reparar, indenizar, compensar os danos ao meio ambiente.

Pode parecer um paradoxo, mas o fato de o poluidor ser obrigado a reparar os danos não significa que ele poderá continuar a poluir. Ressalte-se que essa reparação deve ser integral. Não sendo possível a recomposição, o poluidor deverá ressarcir os danos em espécie cujo valor deverá ser depositado no fundo para o meio ambiente. O ressarcimento possui um forte conteúdo pedagógico (SIRVINSKAS, 2012, p. 145).

Para Benjamin (1993), o princípio do poluidor-pagador “estabelece que o causador da poluição e da degradação dos recursos naturais deve ser responsável principal pelas consequências da sua ação (ou omissão)”.

3.3.12 Princípio da função social e ambiental da propriedade

Reconhecido por Milaré (2011), Custódio (2005), Mirra (1996), Borges (1995) e Benjamin (1999), tem seu fundamento no art. 5º, inciso XXIII, art. 170, inciso III, art. 182, § 2º e art. 186, inciso I, todos da Constituição Federal.

O direito de propriedade era tido como uma relação de caráter absoluto entre uma pessoa e um bem, que foi se alterando a partir da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. Sobre ele, Silva assim coloca:

[...] o seu exercício não estaria limitado senão na medida em que ficasse assegurado aos demais indivíduos o exercício de seus direitos [...] até chegar-se à concepção da propriedade como função social (SILVA, 2010, p. 70).

Nesse sentido, Herrmann sublinha que:

A propriedade, qualquer que seja a sua caracterização, vem sofrendo um progressivo desgaste quanto ao conteúdo de seu direito. Perde aquele seu abrangente caráter individualista e privatista que sempre a caracterizou. Na verdade, essa nova postura não visa estatizar a propriedade, mas apenas adequá-la aos reclamos dos novos tempos. Aliás, a Constituição de 88, em que pese alguma conotação socializante do seu texto, mantém íntegro o sistema capitalista da propriedade privada e da livre iniciativa. As restrições que se lhe impõem são decorrência da necessidade de se atender aos interesses coletivos da sociedade, marca registrada da nova dimensão do Direito. O proprietário de um bem mantém íntegro seu domínio sobre ele, mas sofre restrições quanto ao seu uso, as quais são determinadas por circunstâncias alheias à sua vontade e gravam o seu direito de propriedade. Esses gravames decorrem da forma pela qual o direito de propriedade é exercido – ou não é exercido (HERRMANN, 1995, p. 287).

A Constituição Federal garantiu, através do art. 5º, o direito de propriedade (inciso XXII), ao mesmo tempo em que estabeleceu que a propriedade atenderá sua função social (inciso XXIII). E ainda, nos capítulos que trataram da política urbana e da política agrícola, estabeleceu que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas em plano diretor” (art. 182, § 2º, CF). Estabeleceu, também, que

Art. 186 - A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, os seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional adequado;

II utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações do trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Assim, verifica-se que o exercício do direito da propriedade imóvel está condicionado à sua função social, vinculando-se às limitações de ordem geral previstas no regramento constitucional. É de se notar que a Emenda Constitucional n. 1/69 assegurava o direito de propriedade (art. 153, § 22, EC n. 1/69) e trazia a função social da propriedade como princípio da ordem econômica e social (art. 160, III, EC n. 1/69), o que foi reafirmado, ampliado e consolidado pela vigente Carta Magna (CUSTÓDIO, 2005, p. 522).

A propriedade, a função social da propriedade, assim como a defesa do meio ambiente são princípios expressos na Carta Magna, respectivamente nos incisos I, II e VI do art. 179, CF, no Título VI, que trata da Ordem Econômica e Financeira. Já o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi tratado no art. 225, inserido em capítulo específico dedicado ao Meio Ambiente, integrando o Título VIII, que trata da Ordem Social.

Milaré preleciona que

[...] a função social da propriedade urbana *altera essencialmente* o direito de dispor livremente dela, condicionando seu uso e fruição ao interesse social. Trata-se de um interesse não apenas econômico, mas também ambiental, a justificar o apotegma de que “toda propriedade privada é gravada por uma hipoteca social” (MILARÉ, 2011, p. 657).

A Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade -, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabeleceu que:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 de 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

A função social da propriedade também foi contemplada no novo Código Civil:

Art. 1.228. 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 patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Assim, a propriedade perdeu a relação absoluta entre a pessoa e um bem,

[...] não foi mais considerada sem limites a fruição do próprio direito, reconhecendo-se que este deve ser exercido em benefício da pessoa, mas sempre respeitados os fins ético-sociais da comunidade a que o seu titular pertence (REALE *apud* MILARÉ, 2011, p. 1078).

Gomes (2000) entende que a função social da propriedade e a proteção ambiental estão intimamente ligadas, trazendo ambas, em seu conteúdo, os princípios de proteção ambiental, e assim conclui:

[...] em sendo a defesa do meio ambiente e a função social da propriedade princípios informadores da constituição econômica, considerados *princípios constitucionais impositivos*, e voltados à finalidade de assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, mister se faz harmonizá-los, no sentido de fazer alcançar o texto constitucional e a realização dos valores nele albergados à máxima efetividade (GOMES, 2000, p. 491).

Milaré lembra que

É com base neste princípio que se tem sustentado, por exemplo, a possibilidade de imposição ao proprietário rural do dever de recomposição da vegetação em áreas de preservação permanente e reserva legal, mesmo que não tenha sido ele o responsável pelo desmatamento (MILARÉ, 2011, p. 1079).

Silva (2010) ensina que o princípio da função social não autoriza suprimir, por via legislativa, a instituição da propriedade privada, colocando, também, que:

[...] em concreto, o princípio também não autoriza esvaziar a propriedade de seu conteúdo essencial mínimo, sem indenização, porque está assegurado pela norma de sua garantia (SILVA, 2010, p. 75).

Tendo a função social estreita ligação com o uso do solo e, portanto, com a racionalização desse uso, foi dada especial atenção aos esclarecimentos, pela sua importância na compreensão do princípio da racionalização que se apresentará posteriormente.

Capítulo 4 – Uso do solo

4.1 Considerações sobre o uso do solo

Solo, para a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, e de acordo com a redação dada pela Lei nº 7.804/89, é um recurso ambiental. “À primeira vista parece não haver dúvida quanto ao que possa ser o solo” (MARCOS, 1982). Porém, sua definição pode envolver diversos aspectos.

O solo desafia uma definição simples, mas podemos descrevê-lo como a camada de material alterado química e biologicamente que se sobrepõe à rocha ou outros materiais não modificados na superfície da Terra. Ele inclui os minerais derivados da rocha parental; os minerais modificados recriados dentro da zona de modificação; material orgânico fornecido pelas plantas; ar e água dentro dos poros do solo; raízes vivas de plantas; microorganismos; e os grandes vermes e artrópodes que fazem do solo a sua casa (RICKLEFS, 2011 p. 69).

Para Odum, o solo “consiste de uma camada meteorizada da crosta terrestre com organismos vivos e produtos da respectiva decomposição misturados uns com os outros” (ODUM, 2004, p. 205), e “um centro principal de organização dos ecossistemas terrestres”, pois é nele que os nutrientes são regenerados e reciclados através da decomposição, para depois se tornarem disponíveis para as plantas, sendo, de consequência, “o resultado líquido da ação do clima e dos organismos, especialmente vegetação e micróbios, sobre a rocha-mãe na superfície da Terra” (ODUM e BARRET, 2011, p. 187).

Para o botânico Raven (1996, p. 556) “o solo é a fonte primária de nutrientes para as plantas”. Para Press *et al.* (2007, p. 173) o solo é resultado do processo de intemperismo físico e químico do sistema Terra, um dos nossos mais importantes recursos naturais, composto por fragmentos de rocha, argilominerais

e pela matéria orgânica dos organismos que nele vivem. Por ser um material complexo, é difícil condensar em uma única definição o que é o solo, e o seu conceito varia em função da utilização. Para botânicos, como Raven, agrônomos ou agricultores, o solo é o meio necessário para o desenvolvimento das plantas; para o engenheiro o solo é o meio necessário para a base ou fundação de obras civis; para os geólogos, como Press, o solo é visto como produto de alteração de rochas na superfície, enquanto para o arqueólogo, é o material fundamental para as suas pesquisas, por servir de registro das civilizações passadas.

A Pedologia – do grego e latim *ped* ou *pedon* = terra onde se pisa, e *logos* = estudo – é o ramo do conhecimento das Ciências da Natureza que estuda os solos (QUEIROZ NETO, 2003). Por ser a ciência que reúne os conhecimentos sobre o solo, sua definição é fundamental, mas essa conceituação se altera ao longo do tempo.

O Quadro 1 a seguir, traz as principais conceituações de solo a partir de 1914.

Quadro 1. Definições de solo

Autor (ano)	Definição
HILGARD (1914)	Solo é o material mais ou menos friável no qual as plantas, por meio de suas raízes, podem encontrar ou encontram sustentação e nutrientes, assim como outras condições para crescimento.
RAMANN (1928)	O Solo é a camada superior de intemperização da crosta sólida da Terra.
GLINKA (1931)	Os solos são produtos do intemperismo que permaneceram <i>in situ</i> .
MARBUT (1935)	O solo consiste na camada mais externa da crosta terrestre, geralmente não consolidada, variando em espessura desde um mero filme até um máximo um tanto maior que 3 metros; que difere do material subjacente, também geralmente não consolidado, em cor, textura, estrutura, constituição física, composição química, características biológicas e provavelmente em processos químicos, reação e morfologia.
JOFFE (1936)	O solo é o corpo natural, diferenciado em horizontes, de constituintes minerais e orgânicos e que difere do material de origem, subjacente, em morfologia, propriedades físicas e constituição, propriedades químicas e composição e características biológicas.
TERZAGUI (1948)	Solo é um agregado natural de grânulos minerais que podem ser separados por agitação em água.
SOIL SURVEY STAFF (1951)	Solo é a coleção de corpos naturais que ocupam porções da superfície da Terra, que sustentam as plantas e que tem propriedades devidas ao efeito integrado do clima e organismos, atuando sobre o material de origem; este efeito é condicionado

	pele relevo durante períodos de tempo.
PLYUSNIN (sem data)	Solo é a espessa camada superficial da litosfera (até diversos metros), o habitat das raízes e possuidor de fertilidade e local onde ocorrem complexos processos biológicos e minerais formadores de solo.
WU (1966)	Solos são agregados de partículas minerais que cobrem extensas porções da superfície terrestre.
BUNTING (1971)	O solo é o resultado da modificação de uma parcela do manto mineral, por parte de agentes geográficos, de modo que ocorram diferentes horizontes de materiais.
CRUICKSHANK (1972)	O solo é simplesmente uma substancia na qual as plantas crescerão; é qualquer material onde as plantas podem crescer.
VIEIRA (1975)	Solo é a superfície inconsolidada que recobre as rochas e mantém a vida animal e vegetal da Terra. É constituído de camadas que diferem pela natureza física, química, mineralógica e biológica, que se desenvolvem com o tempo sob a influência do clima e da própria atividade biológica.
SOIL SURVEY STAFF (1975)	Solo é a coleção de corpos naturais sobre a superfície da Terra, em alguns lugares modificado e até mesmo feito pelo homem utilizando terra, contendo matéria viva e sustentando ou capaz de sustentar plantas ao ar livre.
TSYTOVICH (1976)	Solos são todos os depósitos soltos da crosta intemperizada da manta rochosa da Terra.

Fonte: MARCOS, 1982, adaptado pela autora.

Juridicamente, na conformidade com as disposições do artigo 79 do Código Civil, o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente, são bens imóveis, ou seja, uma propriedade.

Milaré (2011, p. 441) observa que a lacuna concernente à definição jurídica das funções do solo foi preenchida pela Resolução CONAMA 420, de 28 de dezembro de 2009, que “dispõe sobre critérios e valores orientadores de qualidade do solo quanto à presença de substâncias químicas e estabelece diretrizes para o gerenciamento ambiental de áreas contaminadas por essas substâncias em decorrência de atividades antrópicas”:

Art. 3º - A proteção do solo deve ser realizada de maneira preventiva, a fim de garantir a manutenção da sua funcionalidade ou, de maneira corretiva, visando restaurar sua qualidade ou recuperá-la de forma compatível com os usos previstos.

Parágrafo único – São funções principais do solo:

I – servir como meio básico para a sustentação da vida e de habitat para pessoas, animais, plantas e outros organismos vivos;

II – manter o ciclo da água e dos nutrientes;

III – servir como meio para produção de alimentos e outros bens primários de consumo;

IV – agir como filtro natural, tampão e meio de adsorção, degradação e transformação de substâncias químicas e organismos;

V – proteger as águas superficiais e subterrâneas;

VI – servir como fonte de informação quanto ao patrimônio natural, histórico e cultural;

VII – constituir fonte de recursos minerais; e

VIII – servir como meio básico para a ocupação territorial, práticas recreacionais e propiciar outros usos públicos e econômicos.

Dentre as inúmeras acepções da palavra *solo*, pretende-se tratar no presente trabalho apenas as questões que se relacionem à racionalização do uso do solo, em razão de sua inclusão como princípio da PNMA; para tanto, ele é considerado primordialmente como “porção da superfície terrestre onde se anda, se constrói” (Dicionário Aurélio), em razão dos vínculos do princípio referido ao planejamento urbano.

4.2 Uso do solo, Estatuto da Cidade e Plano Diretor

O uso do solo urbano está vinculado à política de ocupação e povoamento do País, desde o tempo do Brasil-Colônia, quando a exploração dos recursos naturais, inicialmente com o pau-brasil, deu origem às primeiras feitorias e a alguns agrupamentos humanos. Com a vinda de Martim Afonso de Souza, em 1532, com a missão de levantar as potencialidades das terras descobertas, tendo ancorando em São Vicente, ali foi levantado um forte, após construiu-se a igreja, a cadeia e a Casa do Conselho - sede administrativa -, fundando a localidade que passaria a ser a primeira cidade das terras brasileiras, dando início à formação de vilas e povoados, “de sorte que, à época da instalação do Governo Geral (1549), já haviam sido fundados 16 povoados e vilas no litoral brasileiro” (SILVA, 2010, p. 21).

Tomando-se em consideração a assertiva de Silva (2010, p. 26) no sentido de que ocorre a *urbanização* no momento em que a população urbana supera a população rural, tem-se que tal fenômeno que ocorreu no Brasil somente no início da segunda metade do século passado (século XX), trazendo muitas mudanças em curto espaço de tempo. Segundo dados do IBGE: “nos anos 60, o Brasil ainda era um país agrícola, com uma taxa de urbanização de apenas 44,7%. Em 1980, 67,6% do total da população já vivia em cidades” (IBGE, 1997).

Urbanização não é, portanto, um mero crescimento das cidades, mas um fenômeno de concentração urbana (SILVA, 2010, p. 26).

No Brasil, desde a fundação da cidade de São Vicente, ou seja, em cinco séculos, o número de municípios chegou a 5.565 (IBGE, Censo 2010). Ao tempo em que cresceu o número de municípios, cresceu também a população. Como exemplo, pode-se citar dados demográficos da cidade de São Paulo, a maior do país, que possuía, de acordo com dados históricos da Prefeitura de São Paulo, 240.000 habitantes em 1900, passando para 5.924.612 em 1970, e chegando a 11.244.369 em 2010, segundo dados do IBGE. No Brasil, segundo dados do Censo 2010, a população era de 190.755.799 habitantes e, destes, 160.925.792 vivem nas cidades (IBGE, 2010).

A velocidade em que se deu o processo de urbanização não favoreceu a ocorrência da necessária correspondência por parte dos administradores para atendimento da infraestrutura urbana, de modo que o crescimento foi desacompanhado de oferta empregos, de moradias, de escolas, de saneamento básico, uma vez que os municípios não haviam se preparado para atendimento dessa demanda crescente, fato ainda persistente nos dias atuais, mesmo após a edição da Lei nº 6.766/1979, que prevê a infraestrutura básica dos parcelamentos, que deve ser “constituída pelos seguintes equipamentos: escoamento de águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação” (Lei 6766/1979, art. 2º, § 5º), o que nem sempre foi considerado pelos administradores.

Conseqüentemente, em razão desse acelerado processo de crescimento, muitas vezes desprovido do atendimento de equipamentos públicos que pudesse assegurar um mínimo de qualidade de vida, houve o agravamento do quadro de exclusão social, que trouxe consigo a pobreza, a violência urbana, a degradação humana e ambiental.

Conforme dados constantes sobre aglomerados subnormais (IBGE, 2011), existem no Brasil 3.224.529 domicílios nesses aglomerados, onde vivem 11.425.644 pessoas, sendo que 5.580.868 estão na região Sudeste. Cabe esclarecer que a denominação formal de “aglomerados subnormais” é feita “de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no país, conhecidos como: favela, invasão, grota, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros” (IBGE, 2011).

Silva (2000, p. 25/27), citando Maricato, informa que o processo de urbanização com crescimento da desigualdade “resultou numa inédita e gigantesca concentração espacial da pobreza” e preleciona que ocorreu no Brasil uma urbanização prematura, decorrente de fatores nem sempre desenvolvimentistas, como êxodo rural, causado pela má condição da vida no campo. Complementa o autor – lembrando que esse processo gerou enormes problemas, deteriorando o ambiente urbano e provocando a desorganização social, modificando a utilização do solo e transformando a paisagem urbana –, que a solução para tais problemas obtém-se pela intervenção do Poder Público.

A necessidade premente de buscar alternativas para reverter esse quadro foi ocorrendo gradualmente. Desde a segunda metade do século passado havia um movimento que buscava o estabelecimento de normas para a política urbana. As discussões sobre o assunto foram intensificadas durante o processo de consolidação da Constituição Federal, nela tendo sido incluído, pela primeira vez, um capítulo sobre a política urbana, que teve sua base em Emenda Popular de Reforma Urbana, assinada por mais de 100 mil pessoas e organizações envolvidas no Movimento Nacional de Reforma Urbana, na qual se propunha o reconhecimento dos seguintes princípios: autonomia do governo municipal, gestão democrática da cidade, direito social de moradia, direito à regularização de assentamentos informais consolidados, função social da propriedade urbana e combate à especulação imobiliária. Também houve influência de outra Emenda Popular, igualmente assinada por milhares de pessoas e organizações, através da qual se propunha reconhecimento do direito coletivo ao meio ambiente

equilibrado. Após acirrado debate no Congresso Constituinte, foi aprovado um capítulo inovador sobre preservação ambiental, e juntamente com esse capítulo pioneiro, foi aprovado outro, sobre política urbana, ainda que limitado a dois artigos (FERNANDES, 2010).

Inserido no Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira) da Constituição Federal, o Capítulo II trata da Política Urbana em dois artigos – 182 e 183 -, foi estabelecido no art. 182 que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, sendo atribuído ao município competência para sua execução.

Com a edição da Constituição Federal de 1988, fundamentada em sistema econômico capitalista que necessariamente tem seus limites impostos pela dignidade da pessoa humana (art. 1º, III e IV), a cidade – e suas duas realidades, a saber, os estabelecimentos regulares e os estabelecimentos irregulares – passa a ter natureza jurídica ambiental, ou seja, a partir de 1988 a cidade deixa de ser observada a partir de regramentos adaptados tão somente aos bens privados ou públicos, passa a ser disciplinada em face da estrutura jurídica do bem ambiental (art. 225 da CF), de forma mediata e de forma imediata, em decorrência das determinações constitucionais emanadas dos arts. 182 e 183 da Carta Magna (meio ambiente artificial). Portanto, a cidade, a partir da Constituição Federal de 1988, passa a obedecer a denominada “ordem urbanística”, conforme parâmetros jurídicos adaptados ao final do século XX e início do século XXI (FIORILLO, 2002).

Através da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade – foram regulamentados os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelecidas as diretrizes gerais da política urbana.

Referida legislação estipulou importantes regramentos para nortear as ações do Poder Público Municipal, sendo o primeiro deles a função social da propriedade, que já havia sido prevista na Constituição Federal, que garantiu, através do seu artigo 5º, XXII, o direito de propriedade ao mesmo tempo em que determinou que esta atenderá sua função social (artigo 5º, XXIII).

Estando presente em todas as Constituições Brasileiras desde 1934, o direito de propriedade, considerado por muitos como direito irrestrito, teve seu conceito individualista alterado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, em razão do princípio das funções sociais da cidade, estabelecendo, assim, as bases de um novo modelo no controle do desenvolvimento pelo poder público (FERNANDES, 2010).

O Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 – traz as diretrizes gerais contendo os objetivos da política urbana a serem buscados, merecendo citação, por conexão com o presente trabalho: a garantia do direito a cidades sustentáveis (art. 2º, I); o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º, IV); a ordenação e controle do uso do solo, de modo a evitar a poluição e a degradação ambiental (art. 2º, VI, “g”); e a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arquitetônico (art. 2º, XII). Verifica-se que tais dispositivos, compatíveis com o conteúdo ambiental de nossa Carta Maior, encontram-se em sintonia com a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, que antecedeu a ambos.

A Constituição Federal (art. 182, § 1º), estabeleceu ser o Plano Diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

De acordo com a normatização fixada pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve estar integrado ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, objetivando assegurar a base econômica que deve sustentar suas ações, de forma a permitir a integração entre planejamento e a gestão.

Para Carvalho Pinto (2010, p. 218) “o plano diretor atua sobre todos os aspectos envolvidos na ordenação do território”. Meirelles (1985, p. 396) o define como “o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob aspecto físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”. Braga (2010), afirma que “o principal avanço do Estatuto da Cidade em direção às cidades sustentáveis é, sem dúvida, o Plano Diretor”, por ser o instrumento básico da política urbana, ponto de partida de uma gestão sustentável, capaz de possibilitar a sua articulação com os demais setores correlatos, como saúde, educação, saneamento, transportes e outros.

O Estatuto da Cidade trata o plano diretor como tema central e inclui o planejamento urbano como uma das diretrizes gerais da política urbana. Ferreira (1998, pág. 68) assevera que “a lei municipal de plano diretor é um instrumento para que o crescimento do município seja compatível com a proteção ambiental, garantindo o bem-estar de seus habitantes”. O plano diretor deve ser aprovado pela Câmara Municipal, e é ele que, por expressa previsão constitucional, determina qual é a função social da propriedade urbana, que se dá quando esta atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade nele previstas (MORAES, 1998, p. 273).

O Conselho das Cidades – órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades -, com competência para emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade, baixou a Resolução nº 34/2005, dispondo sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor, e reconheceu que os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade destinam-se ao ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. Ao apresentar suas recomendações quando trata de Zonas Especiais, incluiu “demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do

patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico” (CONSELHO, art. 5º, VII, Resolução 34/2005).

Ao referir-se ao conteúdo do Plano Diretor, Carvalho Pinto (2010) esclarece que este deverá tratar pelo menos dos seguintes aspectos: delimitação das zonas urbanas, de expansão urbana, de urbanização específica de interesse social, estabelecimento de índices urbanísticos relativos a áreas mínimas e máximas de lotes e coeficientes básicos, máximos e mínimos de aproveitamento, delimitação das áreas cuja vegetação natural deva ser preservada ou suprimida, traçado do sistema viário principal da cidade, existente e projetado, e bases para utilização do direito de preempção, das operações consorciadas e da transferência do direito de construir, exigências que, segundo o autor, “podem ser agregadas em três temas, que sintetizam os elementos essenciais do plano diretor: uso do solo, sistema viário e equipamentos públicos” (CARVALHO PINTO, 2010, p. 137).

Ao tratar da *relação* entre o planejamento econômico-social e o planejamento urbanístico, Silva (2010), assim expõe:

O conteúdo e as bases do plano urbanístico desmistificado não passarão realmente do estabelecimento de *diretrizes básicas da ordenação físico-territorial* do Município, acompanhadas do *conjunto de mapas e plantas correspondentes* relativamente aos três sistemas já por nós referidos: *sistema viário*, *sistema de zoneamento* e *sistema de lazer e recreação* – tudo segundo a realidade local e os objetivos estabelecidos (SILVA, 2010, p. 150).

Importa que se esclareça que o autor já havia se referido anteriormente em sua obra ao *sistema de zoneamento*, como sendo aquele que abrange o estabelecimento de *zonas de uso do solo* e os *modelos de assentamento urbano* – regras sobre ocupação do solo urbano –, inclusive de *renovação urbana* (SILVA, *op.cit.*, p. 139).

As atividades praticadas na cidade devem ser realizadas de forma ordenada, com base em políticas efetivas de preservação, seguindo adequados parâmetros ambientais. Para alcançar esses objetivos, busca-se no urbanismo,

entendido como técnica e ciência, as bases para “a organização dos espaços habitáveis, visando a realização da qualidade de vida humana” (SILVA, 2010, p. 31).

A atividade urbanística, assim, consiste na ação destinada a realizar os fins do urbanismo, ação destinada a aplicar os princípios do urbanismo. Essa atividade compreende momentos distintos que se acham entre si ligados e em recíproca dependência.

[...] Assim, esses momentos ou objetos da atividade urbanística podem ser discriminados da seguinte forma: (a) o planejamento urbanístico; (b) a ordenação do solo; (c) a ordenação urbanística de áreas de interesse especial; (d) a ordenação urbanística da *atividade edilícia*; (e) os instrumentos de intervenção urbanística (SILVA, *op. cit.*, p. 32).

Tem-se que a ordenação do solo é feita mediante dispositivos jurídico-urbanísticos: leis de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, perímetro urbano, etc., sendo matéria de interesse do Município, que exerce seu controle através de seu poder de polícia (COSTA, 1996, p. 1030).

O não ordenamento, por certo, conduz à degradação social e ambiental.

As atividades humanas praticadas nas cidades, quando não realizadas de modo organizado, bem planejado, ordenadamente, atendendo a políticas sérias de preservação, seguindo os adequados parâmetros urbanísticos e ambientais, levam inevitavelmente ao desequilíbrio ecológico, submetem a coletividade a sacrifícios incomensuráveis, com evidente sacrifício da sadia qualidade de vida, acentuando o conflito entre os essenciais, fundamentais, inafastáveis interesses da proteção e preservação do meio ambiente e a real ideia de desenvolvimento, que não pode ser confundida com mero crescimento (CARRAMENHA, 2005, p. 227).

As disposições constitucionais constantes do capítulo que trata da Política Urbana e as decorrentes diretrizes fixadas pelo Estatuto da Cidade encampam as propostas de integrar o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental

no contexto da ação municipal. Porém, a efetivação das políticas públicas em estratégias e programas dependerá da ação dos municípios e da sociedade.

O Estatuto da Cidade se mostra impotente com relação a alguns problemas, como a omissão no tratamento de áreas ambientais, além de outros em que as adequações necessárias dependem de mudanças no próprio pacto federativo (FERNANDES, 2010).

Ao tratar da busca de alternativas de sustentabilidade nos novos padrões de urbanização, Ferreira (1998) observa que

[...] encontram-se nas mãos de seus sujeitos a decisão, a vontade pública necessária para efetivar as bases lançadas pela legislação, de um novo modelo de desenvolvimento, que tenha como característica a preocupação com a qualidade de vida, através de ações concretas planejadas, amplas e interdisciplinares, que envolvam os mais diversos órgãos que compõem uma administração municipal (FERREIRA, 1998, p. 65).

Os regramentos referentes à implantação do Plano Diretor foram contemplados por normatização da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, através da qual foi assim definida a função social da cidade:

[...] função que deve cumprir a cidade a fim de assegurar as condições gerais para o desenvolvimento da produção, do comércio e dos serviços, e, particularmente, para a plena realização dos direitos dos cidadãos, como o direito à saúde, ao saneamento básico, à educação, ao trabalho, à moradia, ao transporte coletivo, à segurança, à informação, ao lazer, à qualidade ambiental e à participação no planejamento (NBR 12267).

Também consta da Norma acima referida – destinada a orientar a elaboração de Planos Diretores - recomendação para que faça parte dos documentos que os integram, a caracterização da região, que deverá ser composta dos seguintes elementos: características geológico-geotécnicas de interesse para o uso e ocupação do solo e principais condicionantes físicos,

ambientais, socioeconômicos e demográficos, sistema viário e infraestrutura urbana, bem como equipamentos sociais e serviços urbanos.

O Plano Diretor é um instrumento democrático, na medida em que sua gestão deve ser efetuada por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na sua formulação, execução e acompanhamento (Lei 10.257/2001, art. 2º, II). A garantia da participação popular permite que esta opine sobre assuntos relacionados ao zoneamento e uso do solo.

Ainda, na conformidade com as disposições do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, o Executivo e o Legislativo devem garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas de vários segmentos, a publicidade dos documentos produzidos e o acesso a qualquer interessado aos documentos e informações.

O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor são relevantes por estabelecer as normas de ordem pública que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem estar e do equilíbrio ambiental.

4.3 Uso do solo e normatizações pertinentes à racionalização

Tendo em vista o objetivo primordial do presente trabalho, que trata da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente e do princípio da racionalização do uso do solo, as normatizações a seguir apresentadas dizem respeito aos assuntos referentes ao solo, como propriedade e recurso ambiental conforme definição dada pelo art. 3º, V, PNMA, com sua função social, sujeita à intervenção urbanística do Poder Público.

O uso racional do solo foi estabelecido como princípio através do inciso II do art. 2º da Lei nº 6938/81- PNMA, que não fez distinção entre solo urbano ou rural.

A partir da Constituição de 1988, que dispôs que a propriedade atenderá sua função da social, o uso desta ficou condicionado ao interesse social e ambiental. Todavia, ao ser promulgada, a Constituição Federal de 1988 encontrou no País um quadro com desenhos desorganizados de ocupação do solo, já que desde a chegada das naus portuguesas, há pouco mais de 500 anos, surgiram mais de 5.500 cidades no território nacional, e a população, antes silvícola e pequena, após a vinda dos colonizadores chega atualmente a mais de 200 milhões de habitantes.

A Constituição Federal de 1988 adotou como forma de Estado, o *federalismo*, previsto no seu art. 1º que estabelece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Moraes (1998) afirma que a Carta Magna consagrou o município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, salientando o autor que essa autonomia se configura pela capacidade de auto-organização e normatização própria, auto-governo e auto-administração; porém, fica subordinada aos limites fixados na própria Constituição, sendo a repartição de competências – legislativas, administrativas e tributárias – “um dos pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal” (MORAES, 1998, p. 247/258).

Em matéria urbanística, por força dos dispositivos constitucionais, cabe à União editar normas gerais de direito urbanístico e estabelecer o plano urbanístico nacional e planos macrorregionais (arts. 21, XX e XXI, e 24, I, e § 1º); aos Estados editar normas urbanísticas regionais, suplementares das normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, I e § 2º), o plano urbanístico estadual e planos urbanísticos regionais (SILVA, 2010, p. 63), e aos Municípios a Carta Magna conferiu competência para promover, no que couber, *adequado*

ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF), e também atribuiu-lhe o dever de executar as políticas públicas de desenvolvimento urbano através do Plano Diretor (art. 182, § 1º).

A competência municipal não é meramente complementar de normas gerais federais ou de normas estaduais, pois não são criadas com fundamento no art. 30, II. Trata-se de competência própria que vem do texto constitucional (SILVA, 2010, p.63).

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. (grifo nosso)

Importante esclarecer que o inciso I acima transcrito veio afirmar a competência do Município para legislar sobre os assuntos que lhe são afetos. Sobre o assunto, assim manifesta-se Moraes (1998, p. 272): “apesar de difícil conceituação, *interesse local* refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município”.

A expressão “interesse local” substitui o “peculiar interesse”, consagrado nas Constituições anteriores. A propósito desta expressão, o Prof. Hely Lopes Meirelles (1985:76) assim conceitua: “peculiar interesse não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da administração local, aniquilando-a a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que o não seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional, que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira, através dos Estados a que pertencem.

O que define e caracteriza o 'peculiar interesse' inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

Assim, sempre que a despeito da competência legislativa da União ou do Estado para disciplinar determinada matéria em âmbito federal ou regional, estiver presente o interesse local, cabe a atuação legislativa do Município (CEPAM, 1990, p. 144).

Em matéria de proteção ambiental, as competências legislativas são bastante repartidas pela Constituição Federal; contudo, a supremacia é da União, a quem incumbe a Política geral do Meio Ambiente, materializada pela Lei 6.938, de 1981 (SILVA, 2000, p. 73).

À União resta uma posição de supremacia no que tange à proteção ambiental. A ela incumbe a Política Nacional do Meio Ambiente, o que já foi materializado pela Lei 6.938/81. Cabe-lhe elaborar e executar planos nacionais de ordenação do território (art. 21, IX). Só nisso já se tem uma base sólida para o estabelecimento de planos nacionais e regionais de proteção ambiental (SILVA, 2000, p. 73).

Além da supremacia referida por Silva no texto acima, a Constituição Federal atribui, expressamente, competência privativa à União para legislar sobre: águas, energia; jazidas, minas e outros recursos minerais; populações indígenas e atividades nucleares de qualquer natureza (art. 22, IV, XII, XIV e XXVI, CF). Dispõe, também, que a União tem competência comum com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para proteger paisagens naturais e os sítios arqueológicos; o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a flora e a fauna; promover melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico; registrar, acompanhar e fiscalizar a concessão de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais (art. 23, III, VI, VII, IX, XI, CF). Determina, igualmente, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: florestas, caça, pesca, fauna, proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, conservação, defesa do meio e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI, VII, VIII, CF).

Antunes (2005a, p. 76) esclarece que a competência privativa, prevista no artigo 22 da Constituição, somente pode ser exercida pela própria União, excetuando-se questões específicas contempladas no parágrafo único do artigo citado, cuja competência legislativa somente poderá ser exercida pelos Estados mediante autorização dada por lei complementar federal. Quanto à competência comum, esclarece que esta não significa competência legislativa, tratando-se, de fato, de *cooperação administrativa*, uma “imposição constitucional para que os diversos integrantes da Federação atuem em cooperação”. Os Municípios, não foram arrolados, na forma do artigo 23 da Constituição Federal, entre as pessoas jurídicas de direito público interno encarregadas de legislar sobre o meio ambiente mas o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais dentro de sua competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

Por incrível que possa parecer, verifica-se, sem muita dificuldade, que diversas das matérias que integram a competência privativa da União estão, concomitantemente, arroladas nas competências comum e concorrente dos diversos integrantes da Federação (ANTUNES, 2005a, p. 75).

Fiorillo (2012) a que considera Constituição de 1988 atribuiu competência suplementar legislativa aos Municípios, na conformidade com as disposições do art. 30, II, que estabelece que a eles compete suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Assim ensina o autor:

[...] podemos afirmar 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 (FIORILLO, 2012, p. 218)

Ainda manifestando-se sobre a importância do Município nesse processo, Fiorillo (2012, p. 218) entende que este, adotado como ente federativo,

recebeu autonomia e competências exclusivas e organização política própria, o que vem possibilitar uma tutela mais eficaz e completa, afirmando que “é o Município que passa a reunir efetivas condições de atender de modo imediato às necessidades locais”.

Como já observado anteriormente, a Constituição Federal atribuiu competência à União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, e estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, elegendo o Plano Diretor como instrumento básico dessa política de desenvolvimento e de expansão urbana com o objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Ensina Silva (2010, p. 59/60) que as normas urbanísticas são normas jurídicas de ordenação dos espaços habitáveis. Para o autor, a convivência urbana pressupõe regras especiais que a ordenem, esclarecendo que essas regras surgiram inicialmente com base nos costumes, tornando-se mais tarde normas de direito legislado; eram inicialmente regras simples, na medida em que eram simples os núcleos urbanos, e quando estes ficam mais complicados as normas urbanísticas adquirem complexidade. Ao discorrer sobre a natureza das normas de direito urbanístico, preleciona que por serem de direito público, são compulsórias, cogentes. E continua, esclarecendo que estas possuem uma característica que não se encontra em outras normas jurídicas, que chama de *coesão dinâmica*, uma vez que a visão estática não é suficiente para individualizar a essência do fenômeno urbanístico; e citando Pierandrea Mazzoni:

a norma urbanística é, por sua natureza, uma disciplina, um modo, um método de transformação da realidade, de superposição daquilo que será a realidade do futuro àquilo que é a realidade atual (MAZZONI *apud* SILVA 2010, p. 60).

Temos, assim, que a realidade do passado, representada pelo crescimento populacional, pelo crescimento do número de cidades, pela ocorrência do fenômeno da urbanização desprovida do necessário planejamento e infraestrutura, transformou-se na realidade atual, com profundas desigualdades sociais, uma realidade com carências de serviços básicos essenciais - água tratada, coleta e tratamento de esgotos, saúde pública, segurança, etc..-, onde, segundo dados do IBGE (2010), quatro em cada dez domicílios do País não têm saneamento básico. Dentro desse quadro são também encontradas inúmeras situações que embora estivessem compatíveis com as legislações da época, encontram-se hoje em desarmonia com as novas condutas ambientais.

Apenas para exemplificar, podemos citar situações referentes a Áreas de Preservação Permanente-APPs.

As APPs estão assim definidas na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 – (atual Código Florestal):

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas

O primeiro Código Florestal Brasileiro, instituído pelo Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, não criou áreas de preservação permanente, o que somente veio a ocorrer com a edição do novo Código Florestal, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que assim dispôs em seu art. 2º:

Art. 2º - Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 - de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura;

2 - igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros de distância entre as margens;

[...]

A previsão para a observância de APP em área urbana ocorreu através da Lei nº 6.535, de 15 de junho de 1978, que incluiu a alínea “i” no art. 2º da Lei nº 4.771/65 :

Art. 2º - [...]

i) nas áreas metropolitanas definidas em lei

Posteriormente, a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispôs sobre o Parcelamento do Solo Urbano, fez prever uma faixa *non aedificandi* ao longo das águas correntes e dormentes, como requisito para o urbanístico para loteamento:

Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

...

III – ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica.

Essa redação foi modificada pela Lei nº 10.932/2004, que alterou a expressão *non aedificandi* por não-edificável e suprimiu os “dutos” do texto.

Com as disposições da Lei nº 6.766/79, foram alteradas as faixas de preservação, passando, por exemplo, de 5 (cinco) metros para 15 (quinze) metros as faixas marginais ao longo dos cursos d'água de rios de até 10 (dez) metros de largura (metragem prevista no art. 2º, "a", 1, da Lei nº 4.771/65).

Em 1986, a Lei Federal nº 7.511, de 07 de julho de 1986, alterou as metragens das faixas de preservação, passando, por exemplo, para 30 (trinta) metros, as faixas marginais ao longo dos cursos d'água de rios de até 10 (dez) metros de largura.

A Lei Federal nº 7.803, de 18 de julho de 1989 revogou as Leis nº 6.535/78 e nº 7.511/86, contemplando as margens de nascentes, ainda que intermitentes, e olhos d'água, cuja proteção abrangia um raio de 50 (cinquenta) metros. A Medida Provisória n. 571/2012, contemplou apenas as nascentes e os olhos d'água perenes. A Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, também contemplou as nascentes perenes, e manteve em 30 metros as faixas marginais ao longo dos cursos d'água com até 10 (dez) metros de largura.

A tabela 1 apresentada a seguir permite visualizar, em ordem cronológica, as modificações ocorridas nas áreas de preservação permanente – APP's, tomando como exemplo a proteção de faixas marginais de cursos d'água:

Tabela 1. Alterações legais das áreas de preservação permanente, em faixas ao longo dos cursos d'água.

Lei	Metragem – Curso d'água	Metragem APP
Lei nº 4.771/1965 - original	Menor que 10 metros de largura	5 metros
	Entre 10 a 200 metros de largura	Metade da largura do curso d'água
	Maior que 200 metros	100 metros
Lei nº 4.771/1965 alterada pela Lei nº 7.511/1986	Menor que 10 metros de largura	30 metros
	Entre 10 e 50 metros	50 metros
	Entre 50 e 100 metros	100 metros
	Entre 100 e 200	150 metros
	Maior que 200	Igual à distância entre as margens
Lei nº 4.771/1965 alterada pela Lei nº 7.803/1989	Menor que 10 metros de largura	30 metros
	Entre 10 e 50 metros	50 metros
	Entre 50 e 200 metros	100 metros
	Entre 200 e 600	200 metros
	Maior que 600 metros	500 metros
Lei nº 12.651/2012* *trás outras medidas dependendo do tamanho e uso da propriedade	Menor que 10 metros de largura	30 metros
	Entre 10 e 50 metros	50 metros
	Entre 50 e 200 metros	100 metros
	Entre 200 e 600	200 metros
	Maior que 600 metros	500 metros

Fonte: Elaborado pela autora.

Temos, assim, que em pouco mais de 30 anos, diversas modificações, apenas quanto aos limites das faixas de APP incidiram sobre imóveis urbanos. Durante esse período, considerando a dinâmica da cidade, o crescimento habitacional e o processo de urbanização ocorrido no País, não é difícil imaginar a existência de inúmeros casos em que lotes, oriundos de parcelamentos

regularmente aprovados, passaram a ser gravados com as restrições da APP. Entretanto, a Lei Federal nº 6.766/79, define loteamento como a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação (art. 2º, § 1º). A esse passo, devemos ter em mente que a grande maioria dos lotes urbanos não possui grande metragem, de modo que a incidência de faixas de preservação em dez, quinze ou trinta metros, pode comprometer a totalidade da edificação, ou seja, o imóvel perde a sua destinação.

Deste modo, e considerando que a propriedade urbana cumpre suas funções sociais ao realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas ao trabalho, recreação e circulação humana (SILVA, 2010, p. 75), como solucionar os conflitos decorrentes de restrição posterior sobre determinado imóvel, cujo parcelamento foi aprovado regularmente? Poder-se-ia, igualmente, questionar: sendo a função ambiental da APP preservar os recursos hídricos e proteger o solo, esta função estaria sendo cumprida se entre um lote e o curso de água houver uma via pavimentada? Ou se for pavimentada a calha do rio? A alteração de situações já consolidadas se refletiria em benefícios sócio-ambientais efetivos? A imposição de regramentos teriam alcance nacional, mesmo com tantas diferenças regionais? Como ficaria a segurança jurídica para quem construiu à legislação pretérita? Como ficariam as funções ambientais estabelecidas posteriormente?

Evidentemente que as respostas não são simples e não podem aplicar-se a todas as situações. É certo, também, que o exemplo mencionado, que envolve as Áreas de Preservação Permanente, não exaure os problemas decorrentes do uso do solo, especialmente do solo urbano, por todas as relações que o mesmo tem com a vida humana.

O problema é complexo. Dentre as cidades, muitas vezes o rio está canalizado, ou então em suas margens já existem inúmeras construções. Isso leva os proprietários a questionarem a validade da regra do art. 2º, “a”, 1, do Código Florestal e, por vezes, inclusive, invocarem a validade de leis estaduais ou municipais que reduzem a área marginal. Por exemplo, no Recife/PE, a Lei

16.176/96, no art. 49, reduziu a APP a 20 metros. Nesses casos, dificilmente a autoridade administrativa concederá autorização ou licença, receosa de ser pessoalmente responsabilizada, na forma do art. 68 da Lei 9.605/68. A via mais adequada, no caso, será a judicial, expondo a situação peculiar do caso concreto (FREITAS, 2010, p. 45).

As dificuldades pontuais tem remetido à justiça a busca de soluções, havendo certa tendência em considerar-se apenas a prevalência da questão ambiental. Entretanto, o que se busca é a harmonia entre os direitos.

A Constituição Federal, assim como a PNMA preceituam a harmonia entre o desenvolvimento e o meio ambiente. A Carta Magna, sabiamente, refere-se ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e as cidades integram esse meio ambiente. Os impactos ambientais, sociais, econômicos, podem ser diferentes em áreas vizinhas, de modo que a busca de soluções para os conflitos existentes dependerá de uma análise que permita contemplar a individualidade de cada situação, não para descumprir a lei, e menos ainda para regularizar erros do passado, mas para encontrar a coerência e a justiça, o que dependerá de um enfoque mais amplo, holístico, conciliador, capaz criar harmonia, ou seja: através de um princípio.

Capítulo 5 – A Racionalização do Uso do Solo como Princípio do Direito Ambiental

Diante da constatação dos limites dos recursos naturais, cuja escassez poderia comprometer a própria manutenção da vida humana no planeta, tem sido atribuída ao Direito a tarefa de regular as ações sociais através de normatizações que objetivem a proteção do patrimônio ambiental.

Na busca da identificação de um princípio que sirva ao Direito, sua procura não pode prescindir da análise histórica e dos fatos relacionados à matéria pesquisada e das suas necessárias relações com o tempo e com as normas dessa época. Deste modo, neste Capítulo em que se busca especificamente a identificação do princípio da racionalização do uso do solo, não bastaria citar uma norma como fonte do princípio. É imprescindível, antes, compreendê-lo dentro das circunstâncias que o envolvem e, por essa razão, aspectos já apresentados anteriormente voltam aqui a ser tratados, não para ser objeto de análise, mas para compor um novo quadro, onde os fatos e as normas citadas aparecem como coadjuvantes necessários para que desses fatos e normas possam emergir o fundamento, para que realcem e sustentem a sua validade. Essa contextualização tem servido aos doutrinadores, e sem ela o conteúdo pareceria esvaziado. Assim, o contexto histórico e legal, bem como os princípios já apresentados na análise da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, passam agora a servir para a identificação do princípio da racionalização, conforme se apresenta.

A consciência ambiental, disseminada a partir de Estocolmo/1972, resultou no estabelecimento de regramentos específicos quanto aos cuidados ambientais, sendo que no Brasil, como já apresentado anteriormente neste trabalho, os resultados foram registrados inicialmente no Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, que criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, orientada para a conservação do meio ambiente e o uso dos recursos naturais;

posteriormente na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, culminando na inclusão da questão ambiental em nossa Lei Maior, na Constituição Federal de 1988, além de haver sido contemplada em outras inúmeras normas federais, estaduais e municipais.

O tratamento dispensado ao meio ambiente em nossa Carta Magna ensejou o nascimento do Direito Ambiental. Este, como ciência autônoma, passou a ser construído sobre princípios – que ainda vem sendo identificados -, capazes de embasar suas concepções e direcionar no sentido de se obter a melhor inteligência na aplicação de suas normas, permitindo sua compatibilização com os regramentos existentes, tanto os que tratam especificamente de questões relativas ao meio ambiente quanto com questões que lhe dizem respeito ou estão, de alguma forma, a elas relacionadas.

Uma dessas questões recai sobre o uso do solo, pela sua interligação a outras áreas do direito. E desse uso não se deve descuidar, sob pena de se ver agravados os impactos ambientais que tem refletido negativamente na sociedade.

O uso do solo não se dissocia da propriedade, como não se dissocia do planejamento que direciona esse uso, e também dos impactos dele decorrentes, sejam negativos ou positivos. Sob qualquer ótica que se observe, o uso do solo pela ação do homem sempre traz em si um componente ambiental.

Como recurso natural, o solo, assim como a água e o ar, são elementos cruciais para a manutenção da vida no planeta. A história registra que no processo evolutivo do ser humano o solo servia apenas para a sua subsistência, passando depois a representar um valor econômico e servir como meio de dominação, criando circunstâncias que conduziram à formação de hierarquias sociais e ao estabelecimento de limites territoriais que foram se modificando com os tempos. São inúmeros os episódios que registram as conquistas de territórios e de poder.

O solo brasileiro, como já se viu, foi objeto de partilha mesmo antes do descobrimento do país (Tratado de Tordesilhas). Na ocupação pelos colonizadores, o território foi dividido em Capitanias Hereditárias com a concessão

de Sesmarias, que perdurou até o ano da Independência do Brasil, quando foram suspensas. Posteriormente a essa suspensão, a Lei 601, de 18 de setembro de 1850, regulamentada pelo Decreto 1318, de 30 de janeiro de 1854, estabeleceu os critérios de reconhecimento do domínio privado, discriminando as terras devolutas e separando-as das particulares em razão da Independência do País.

De um modo geral, o processo de ocupação do território brasileiro foi predatório, quer seja analisado tendo em vista os recursos naturais – bastando a mera citação da extração do pau-brasil, do garimpo, das culturas canavieiras -, ou quando se observam aspectos envolvendo recursos humanos, como os tristes episódios da escravidão dos índios e dos negros africanos, além de tantos outros acontecimentos.

Considerando-se que o uso do solo urbano está vinculado à política de ocupação e povoamento do País, temos que a ocupação e o povoamento registrados em épocas posteriores à colonização, mais especificamente no século XX, também apresentam um quadro com marcas profundas de degradação decorrentes desses processos.

Tem-se que a urbanização – cujo termo, como já esclarecido anteriormente, é utilizado “para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural” (SILVA, 2010, p. 26) ocorreu no Brasil no início da segunda metade do século passado, promovendo, em curto espaço de tempo, mudanças significativas no cenário nacional. Para o autor,

A urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana.

A solução desses problemas obtém-se pela intervenção do Poder Público, que procura transformar o meio urbano e criar novas formas urbanas (SILVA, *op cit*, p. 27).

Conforme previamente assinalado, o processo de urbanização ocorreu sem que houvesse a necessária correspondência de infraestrutura urbana. Também não havia uma legislação federal específica sobre urbanismo, competindo aos Municípios a função urbanística local. Apenas na década de 1960 houve uma tentativa nesse sentido, através da Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, que criou o Banco Nacional da Habitação – BNH -, as Sociedades de Crédito Imobiliário e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, que determinou que o Governo Federal formulasse a política nacional de habitação e de planejamento territorial, conferindo ao SERFHAU atribuições referentes ao desenvolvimento urbano e trazendo normas gerais de urbanismo. A atenção à matéria urbanística veio em 1988, com a Constituição Federal.

Neste quadro, percebe-se que o nosso País, em pouco mais de quinhentos anos – desde a fundação da cidade de São Vicente -, viu seu número de municípios chegar a 5.565 em 2010. A população, antes predominantemente rural, passou a urbana e teve um crescimento bastante expressivo, sem que houvesse um planejamento adequado para o uso do solo. De consequência, o crescimento das cidades sem a necessária correspondência por parte dos administradores para atendimento da infraestrutura urbana incidiu na deterioração da qualidade de vida causada especialmente pelo desemprego, pela poluição da água e do ar, pela favelização, o que nos leva a concluir que o uso inadequado do solo resultou em degradação ambiental.

Anteriormente à edição da Lei 6.938/1981, a legislação ambiental existente tratava de matérias específicas, como o Código de Águas e o Código Florestal, sendo que a partir da PNMA a questão ambiental passou a ser tratada de forma sistêmica, com abrangência multidimensional.

Desta forma, por ser o solo um elemento básico na análise das questões ambientais, os estudos envolvendo o seu uso não devem se restringir aos seus aspectos físico-químicos, como recurso natural, nem quanto ao seu esgotamento, mas, em nosso entender, esse uso deve ser contemplado dentro de

uma abrangência ampla e holística, compreendendo o solo como recurso natural e ambiental, como propriedade, como porção da superfície terrestre onde se vive.

5.1 Considerações sobre racionalização

Busca-se, a seguir, apresentar algumas considerações sobre *racionalização*, termo utilizado pelo legislador na elaboração da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, como forma de demonstrar a amplitude de seu significado, que remete à filosofia do conhecimento.

A designação do homem como ser racional deve-se à sua capacidade de raciocínio, à sua capacidade ordenar, de formar conceitos e associá-los a palavras e sinais e chegar a conclusões.

Razão, cujo termo equivale a *logos*, tem, dentre seus inúmeros significados, o sentido de ser a “faculdade que tem o ser humano de avaliar, julgar, ponderar ideias universais, raciocínio, juízo” (Dicionário Aurélio).

Para Espinosa (1971, p. 9):

[...] um *ente de Razão* nada mais é do que um modo de pensar que serve para que as coisas conhecidas sejam mais facilmente retidas, explicadas ou imaginadas”

Para Hobbes (1974, p. 32):

[...] o uso e a finalidade da razão não é descobrir a soma e a verdade de uma, ou várias consequências, afastadas das primeiras definições, e das estabelecidas significações de nomes, mas começar por estas e seguir de uma consequência para outra. Pois não pode haver certeza da última conclusão sem a certeza de

todas aquelas afirmações e negações nas quais se baseou e das quais foi inferida.

Descartes, considerado o iniciador do Racionalismo, corrente filosófica que defende ser a razão a origem do conhecimento, assim inicia seu Discurso do Método – “para bem conduzir a própria razão e procurar a verdade nas ciências”:

O bom senso é a coisa do mundo melhor partilhada, pois cada qual pensa estar tão bem provido dele, que mesmo os que são mais difíceis de contentar em qualquer outra coisa não costumam desejar tê-lo mais do que o têm. E não é verossímil que todos se enganem a tal respeito; mas isso antes testemunha que o poder de bem julgar e distinguir o verdadeiro do falso, que é propriamente o que se denomina **o bom senso** ou **a razão**, é naturalmente igual em todos os homens; e, destarte, que a diversidade de nossas opiniões não provém do fato de serem uns mais racionais do que outros, mas somente de conduzirmos nossos pensamentos por vias diversas e não considerarmos as mesmas coisas (DESCARTES, 1973, p. 37) (grifo nosso).

Reale ensina que *raciocínio* “é um conjunto ordenado e coerente de juízos”, esclarecendo, antes, que *juízo* “é a molécula do conhecimento”, a ligação lógica de um predicado a algo, implicando sempre uma “pretensão de verdade”, e preleciona:

Não é possível haver ciência, é claro, sem esta operação de enunciar juízos e de combinar juízos entre si. A ciência implica sempre uma coerência entre juízos que se enunciam (REALE, 1983, p. 60).

Prossegue o autor asseverando que quando se enuncia um juízo que não seja evidente por si, há sempre a possibilidade de reduzi-lo a outro juízo mais simples, que assegure a certeza do enunciado, e quando nosso pensamento efetua essa “redução científicadora” até que se chegue a um ponto em que os juízos não mais podem ser reduzidos, chega-se aos *princípios*, que são verdades que servem de certeza a um conjunto de juízos.

A ideia de racionalizar, como já foi dito anteriormente, está ligada à razão – do latim *ratione* –, à capacidade atribuída ao ser humano de avaliar, julgar, ponderar, à capacidade que o ser humano tem de estabelecer relações lógicas, e também ao sentido de juízo e prudência. Em sentido filosófico, é a “faculdade de conhecer de modo discursivo combinando os termos e as proposições”, ou ainda, a “faculdade de conhecer o real, por oposição ao que é aparente ou acidental” (Dicionário Aurélio).

Foi essa capacidade que diferenciou o ser humano de outros animais.

5.2 Critérios para identificação do princípio da racionalização a partir da Declaração de Estocolmo

A identificação de um princípio de direito não deve ter por base apenas critérios subjetivos. Deve, antes, ser objeto de pesquisa em torno do sistema jurídico positivo, da ciência do direito, da filosofia do direito (ALVIN, 1980, p.62).

Mirra (1996, p. 342) salienta que é fundamental dedicar atenção ao estudo e análise dos princípios do Direito Ambiental, pois são eles que servem de critério básico “para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental”. O autor esclarece que não cabe ao interprete estabelecer seus próprios princípios, mas estes devem ser sempre extraídos do ordenamento jurídico e, no caso do Direito Ambiental, o autor entende que os princípios podem ser localizados e extraídos da Constituição Federal, da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, das Constituições Estaduais, das Declarações Internacionais de Princípios adotadas por Organizações Internacionais, em especial as Declarações da ONU de Estocolmo de 1972 e a do Rio de Janeiro de 1992 .

Em face do direcionamento que os princípios consagrados na Declaração de Estocolmo deram ao tratamento jurídico ambiental, a racionalização, como elemento capaz de conciliar conflitos foi matéria ali tratada e passou a influenciar, posteriormente, a legislação brasileira.

A utilização racional do uso dos recursos naturais – que inclui o uso do solo -, foi prevista no Princípio 14 da Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano, 1972:

Principle 14

Rational planning constitutes an essential tool for reconciling any conflict between the needs of development and the need to protect and improve the environment (UN, 1972) (grifo nosso).

5.3 A racionalização no Decreto nº 73.030/1973

O uso racional dos recursos naturais foi incluído no Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, que criou a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA:

I – Do órgão e seus fins

Art. 1º - Fica criada, no Ministério do Interior, subordinada diretamente ao Ministro de Estado, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), órgão autônomo de administração direta, nos termos do artigo 172 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, orientada para a conservação do meio ambiente, **e o uso racional dos recursos naturais**” (grifo nosso).

5.4 O princípio da racionalização do uso do solo na Lei nº 6.938/1981

A racionalização do uso do solo, bem como do subsolo, da água e do ar, foi incluída como princípio da Política Nacional do Meio Ambiente através do inciso II do art. 2º, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981:

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 socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

[...]

II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar”

Nos termos do Decreto nº 73.030/1973 e da Lei nº 6.938/1981, verifica-se constar de nosso ordenamento jurídico a identificação do princípio da racionalização do uso do solo como recurso natural. No primeiro, muito embora não conste o termo princípio, o sentido da racionalização do uso dos recursos naturais ali colocado é de meridiana clareza, sendo este, juntamente com a conservação do ambiente, que resume a ideia central de todo o regramento. Já nas disposições da Lei houve o registro textual do princípio da racionalização.

A identificação do princípio da racionalização do uso do solo, restrita ao entendimento deste como recurso natural, fica, portanto, demonstrada.

Entretanto, a amplitude de sua compreensão, como aqui se pretende, somente seria possibilitada com sua previsão constitucional.

5.5 Pressupostos para identificação do princípio a partir da Constituição Federal de 1988

Tendo em vista que os princípios devem ser extraídos do ordenamento jurídico vigente, a sua identificação tem nas normas constitucionais sua fonte mais importante, pois são elas que condensam e traduzem os valores buscados pela sociedade.

[...] a Constituição Federal, como é cediço, ocupando o ápice do ordenamento jurídico, é a norma superior, da qual as demais se abeberam, buscando os respectivos fundamentos de validade. Aliás, da supremacia da Constituição resulta que nenhuma outra norma que com ela seja incompatível possa subsistir validamente (GOMES, 2000, p. 472).

A nossa Carta Magna dedicou um capítulo ao meio ambiente que compreende um único artigo (art. 225). Além das disposições contidas nesse capítulo, em toda a extensão do texto constitucional foram incorporados diversos dispositivos com valores ambientais.

[...] muitos outros dispositivos em que os valores ambientais se apresentam sob o véu de outros objetos de normatividade constitucional. Como nota Renato Magalhães Jr., são dispositivos com *valores* do meio ambiente em *penumbra constitucional*, passíveis de descoberta, que demanda pesquisa atenta na Constituição (SILVA, 2000, p. 47).

É no texto constitucional que devem ser buscados, prioritariamente, os princípios do Direito Ambiental, não podendo ser desconsideradas, porém, outras fontes, como a PNMA, as Constituições Estaduais, as Declarações Internacionais, especialmente as de Estocolmo/72 e a do Rio/92 (MIRRA, 1996, p. 343).

Dentre os princípios constitucionais ambientais merece primazia o Princípio do Direito Humano Fundamental, uma vez que o direito ao ambiente é

um direito humano fundamental. Para Antunes (2005b, p. 25), todos os demais são dele decorrentes.

Com a promulgação da Constituição de 1988, tornou-se imperioso fazer uma revisita ao antigo instituto da propriedade e também da função social da propriedade, para que se reavalie o sentido de ambos em face aos princípios constitucionais de proteção ambiental, do direito humano fundamental, da supremacia do interesse público na proteção ao meio ambiente em relação aos interesses privados, e de defesa do meio ambiente (GOMES, 2000, p. 472). Da mesma forma, entendemos ser necessário reavaliar a racionalização do uso do solo em face dos princípios constitucionais de proteção ambiental.

5.5.1 O solo como bem ambiental

O art. 3º da Lei nº 6.938/1981 trouxe as definições de meio ambiente e de recursos ambientais:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, 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;

[...]

V – recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, **o solo**, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

A se observar as definições mencionadas, verifica-se que o solo é elemento integrante do meio ambiente.

Na conformidade com as disposições do art. 225 da Constituição Federal de 1988, o meio ambiente foi considerado como essencial à sadia qualidade de vida, tendo sido qualificado como um bem de uso comum do povo.

Como integrante do meio ambiente, o uso do solo – este entendido como recurso natural –, passou a merecer os cuidados que devem ser dispensados aos bens ambientais, de modo que os planejamentos públicos somente estarão adequados ao regramento constitucional quando esse aspecto for respeitado.

5.5.2 O solo como propriedade

O direito de propriedade está presente em todas as Constituições Brasileiras desde 1934, garantia que permaneceu na Constituição Federal de 1988 através do inciso XXII, do art. 5º, dentro do Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, **garantindo-se** aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e **à propriedade**, nos seguintes termos:

[...]

XXII – é garantido o direito de propriedade

Porém, a Constituição Federal limitou o uso da propriedade ao garantir, no inciso XXIII do mesmo art. 5º retro citado, que “a propriedade atenderá sua função social”, impondo, desta forma, limitações ao seu uso e fruição.

5.5.3 O uso do solo e a propriedade urbana

A Constituição de 1988 foi a primeira constituição brasileira trazer em seu texto um Capítulo (Capítulo II) dedicado à Política Urbana, o qual foi incluído no Título VII, que dispõe sobre a Ordem Econômica e Financeira. Milaré (2011) lembra que:

O Brasil, em verdade, nunca teve uma política de desenvolvimento urbano. Somente com a Constituição Federal de 1988 é que se acenou com uma política para as cidades, ao se estabelecer entre outros preceptivos, ser competência da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX) (MILARÉ, 2011, p. 652).

Em seu art. 182, § 2º, a Carta Magna assim dispôs:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

[...]

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Os dispositivos acima transcritos estão em consonância com a garantia do atendimento da função social, estabelecido no art. 5º, XXIII. Porém, a Lei Maior fixou que o cumprimento da função social deve atender aos regramentos

estabelecidos em Plano Diretor, atribuindo ao Poder Público a execução da política de desenvolvimento.

A legislação constitucional, ao tratar da Política Urbana, ainda trouxe outros dispositivos referentes à propriedade, à desapropriação, parcelamento ou edificação compulsórios – para imóveis não utilizados ou subutilizados -, imposto progressivo e usucapião.

Desta forma, em decorrência das normas constitucionais referidas, tem-se que a propriedade urbana fica submetida ao processo urbanístico, sendo que os critérios de utilização do uso do solo urbano são aqueles definidos no Plano Diretor.

Ao discorrer sobre a natureza das normas de direito urbanístico Silva (2010) esclarece que estas são de direito público e, portanto, são compulsórias e cogentes.

E são de direito público, como já vimos, precisamente porque regulam (regram, normatizam, impõem modo de agir) uma função pública – que é a atividade urbanística do Poder Público -, conformando, por outro lado, a conduta e as propriedades dos particulares a seus ditames (SILVA, 2010, p. 60).

Desses regramentos resulta que o uso da propriedade urbana, além de atender a função social, sujeita-se às normas de direito público, que indicam ao proprietário um modo de agir.

5.5.4 O uso solo e a propriedade rural

No Capítulo que trata da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, a Constituição de 1988 também reafirma a garantia de que o imóvel rural deve cumprir sua função social, sob pena de ser desapropriado para fins de reforma agrária (art. 184, CF). Nesse sentido, estabelece que a propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação (art. 185, II). Dispôs, também, que

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, os seguintes requisitos:

I – **aproveitamento racional** e adequado;

II – **utilização adequada dos recursos naturais** disponíveis e preservação do meio ambiente;

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.

De forma coerente ao tratamento dispensado ao imóvel urbano, a Constituição Federal também estabeleceu o cumprimento da função social pelo imóvel rural.

Ao dispor sobre os requisitos que a propriedade rural deve atender para cumprimento da função social, a Lei Maior estabeleceu, como primeira condição, o *aproveitamento racional da propriedade*. Também fixou como condição, independente da primeira, porém que deve ser observada simultaneamente, a *utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente*.

Nesse sentido, é de se ressaltar que a Constituição Federal traçou, expressa e literalmente, uma separação entre os conceitos de uso racional da propriedade e o uso adequado dos recursos naturais.

5.5.5 O uso do solo urbano e o Estatuto da Cidade

A Constituição Federal declarou ser da competência da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano” (inciso XX, art. 21, CF). No entanto, ao tratar da Política Urbana, em seu art. 182, estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano, a serem fixadas em lei, seria executada pelo Poder Público Municipal.

Assim, as diretrizes gerais foram instituídas pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, autodenominada Estatuto da Cidade, que estabeleceu “normas de ordem pública e interesse social com a finalidade de regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (parágrafo único do art. 1º).

Como já registrado anteriormente, o Brasil não dispunha de uma política urbana, o que somente veio a ocorrer com a inclusão de um Capítulo que lhe foi destinado pela Constituição de 1988.

A materialização de tal desiderato se deu através da Lei 10.257, de 17.07.2001, que regulamentou os arts. 182 e 183 da Lei Maior, restando positivado que a *execução* da política de desenvolvimento urbano fica entregue, fundamentalmente, ao *Município*, a quem cabe também, nos termos do art. 30, VIII, da Constituição Federal, “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 21, XX). O Capítulo II do Título VII da Constituição Federal de 1988, como já se disse, situa a Política Urbana no contexto da ordem econômica

do País, e confia ao Plano Diretor do Município, aprovado pela Câmara Municipal, a implementação do grande objetivo constitucional e o papel de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, no teor do ar. 182, § 1º) (MILARÉ, 2011, p. 652).

O Estatuto da Cidade traz assim, as linhas gerais que compõem a política de desenvolvimento urbano, as quais devem ser observadas nos Planos Diretores municipais. Os cuidados ambientais estão incluídos em seu texto, em consonância com as disposições constitucionais, assim como a fruição e o uso da propriedade, que deve cumprir sua função social, com submissão aos critérios de uso definidos no Plano Diretor.

5.5.6 O uso do solo urbano e o Plano Diretor

O Plano Diretor pode ser traduzido como um conjunto de normas legais e diretrizes técnicas destinadas ao desenvolvimento do município. Tem a função de “sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem estar da comunidade local” (SILVA, 2010, p. 138).

Sua elaboração é da competência do Poder Executivo Municipal, porém, para vigorar, depende de aprovação pela Câmara Municipal. Ele deve conter as diretrizes básicas da ordenação físico-territorial, cujos critérios têm em conta as características e necessidades locais. Todavia, a autonomia municipal não é ilimitada, mas deve ser exercida observando-se as normas estaduais e federais vigentes, particularmente as disposições constitucionais e o Estatuto da Cidade.

Ao tratar especificamente do Plano Diretor, no Capítulo III da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, o art. 39 assim dispõe:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Em consonância com as disposições constitucionais, o artigo citado torna patente que a propriedade urbana, ao tempo que deve cumprir sua função social, submete-se às normas que lhe são impostas pelo Plano Diretor.

*A determinação do direito de propriedade urbana é fruto dos planos urbanísticos (gerais e especiais) e de outros procedimentos e normas legais, que definem a qualificação urbanística para cada parcela de terreno, determinando-se assim, o objetivo da propriedade. A fixação do conteúdo do direito de propriedade urbana – isto é, das faculdades do proprietário em relação à edificação dos seus terrenos – pode produzir-se *ope legis* ou pelos planos e normas edilícias. Em outras palavras – concluímos, com Pedro Escribano Collado -, “o direito do proprietário está submetido a um *pressuposto de fato*, à qualificação urbanística dos terrenos, cuja fixação é de competência da Administração, de *natureza variável*, de acordo com as necessidades do desenvolvimento urbanístico das cidades, cuja apreciação corresponde também à Administração” (SILVA, 2010, p. 77).*

5.6 A identificação do princípio da racionalização do uso do solo como fundamento do direito ambiental

A identificação dos princípios tem por serventia contribuir na inteligência dos regramentos, permitindo aos intérpretes das leis harmonizar valores e interesses. Diferentemente das normas escritas, cujo entendimento muitas vezes fica restrito ao seu sentido literal, os princípios possuem uma dimensão ampla, servindo para indicar, em caso de conflito, a solução que melhor atenda determinado caso concreto.

Apesar das grandes contribuições que as tecnologias têm oferecido, os problemas ambientais parecem multiplicar-se. As transformações sociais, os processos migratórios, os conglomerados urbanos, a explosão demográfica, são aspectos que têm refletido nas questões ambientais. O Direito tem servido para regular a boa convivência social, mas, em matéria ambiental depara-se frequentemente com novos conflitos, com situações nas quais os interesses individuais contrapõem-se aos coletivos ou difusos, ou vice-versa.

Os cuidados ambientais recaem sobre os recursos naturais: o solo, o sub-solo, a água e o ar, esses assim definidos pela Lei nº 6.938/1981. Mas quando pisamos sobre o solo, pisamos sobre um espaço territorial. É sobre ele que correm os rios, que se situam os lagos, as florestas, é dele que retiramos nossos alimentos e as matérias que servem ao nosso conforto, é sobre ele que habitamos, que exercemos nosso trabalho e lazer. Trata-se de um recurso natural que, dentro de nossa sociedade, corresponde a um bem patrimonial, a uma propriedade, representando um bem tangível, mas que integra um conceito mais amplo: o de meio ambiente, este um bem maior, intangível e pertencente à sociedade como uma categoria difusa.

O princípio da racionalização do uso do solo surgiu quando, na segunda metade do século passado, foi despertada a consciência de que o uso ilimitado dos recursos naturais trazia consequências negativas ao ser humano, como doenças e mortes, e de que sua redução ou esgotamento poderia até mesmo inviabilizar a vida no planeta.

Desde a divulgação das primeiras publicações referentes à influência negativa das atividades do homem no ambiente, houve um grande crescimento na edição de medidas legais protetoras do meio ambiente, tendo sido a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente que trouxe ao sistema jurídico positivo nacional o princípio da racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar (art. 2º, inciso II).

Não obstante o crescente número de normativas que vem sendo editadas com o objetivo de minimizar os problemas decorrentes dos mais diversos desequilíbrios ambientais causados pela ação humana, o que se percebe é que não existe uma correspondência efetiva entre o desejável e a resposta eficaz do poder público e até mesmo da sociedade. Algumas vezes, percebe-se que regramentos rigorosos e complexos muitas vezes demonstram-se excessivos para aplicar-se em situações simples e as exigências formuladas para garantir a qualidade ambiental; em alguns casos, parecem servir de entrave ao desenvolvimento. Outras vezes, os regramentos chegam para tentar corrigir situações identificadas há muito tempo, nas quais os danos ambientais já causaram impactos de difícil reversão. Sobre o assunto, cabe citar o posicionamento de Antunes:

De fato, a complexidade da matéria ambiental faz com que a legislação seja uma resposta ineficiente e, quase sempre, tardia e distante das situações de fato (ANTUNES, 2005a, p.17).

Considerando que vivemos em um país urbanizado, onde 84,35% da população vivem na zona urbana (IBGE, 2010), as questões relativas ao uso do solo urbano avultam em importância, de modo que o planejamento das cidades torna-se fundamental quando se almeja o equilíbrio ambiental.

Conforme já se esclareceu anteriormente, a Constituição Federal conferiu competência à União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX) e também dispôs sobre a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I e § 1º). As diretrizes gerais da política urbana foram estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Aos Municípios a Constituição Federal atribuiu competência para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII). O ordenamento territorial do Município, como se vê, é tarefa que foi a ele atribuída e que deve ser executada através de um Plano Diretor (art. 182, § 1º, CF e arts. 39 e 40 da Lei 10.257/2001).

Seja a competência legal privativa, concorrente, suplementar, o certo é que o regramento sobre o uso do solo recai necessariamente em território municipal, de modo que o Plano Diretor torna-se um importante aliado da proteção ambiental.

Carvalho Pinto (2010), alerta que:

[...] não se faz planejamento urbano sem mapeamento do território, cadastramento de imóveis, fiscalização do uso do solo e repressão a obras irregulares. Cada uma dessas atividades demanda o uso de certas tecnologias, como aerofotogrametria, sensoriamento remoto, sistemas de informação geográfica etc., além de recursos humanos profissionalmente habilitados, como urbanistas, arquitetos, engenheiros, geógrafos, topógrafos, etc. A imensa maioria dos Municípios brasileiros não dispõe desses elementos básicos para o desenvolvimento da política urbana (CARVALHO PINTO, 2010, p. 14).

A constatação das dificuldades básicas para a execução de um planejamento urbano só faz crescer a preocupação quanto ao futuro quando se pensa em equilíbrio ambiental.

Além dos aspectos relacionados às diversas normativas legais sobre a mesma matéria, questões políticas, sociais, financeiras, e outras relativas ao desaparecimento do Estado, à falta de especialistas das diversas áreas ambientais atuando em órgãos públicos, somadas às heranças resultantes do processo de ocupação de terras no País, criam diversas situações de conflito, além de contribuir para o não estancamento dos processos de degradação.

Os evidentes problemas ambientais, especialmente os problemas ambientais urbanos que atingem de forma mais cruel as camadas mais carentes da população, levam-nos a refletir sobre a necessidade de mudanças, e estas vem sendo buscadas por diversos meios, especialmente pela edição de normativas que, muitas vezes, se destinam a solucionar ou amenizar parcialmente ou localmente os riscos ambientais e os problemas causados pela poluição ou

degradação, mas estas ainda não se mostraram suficientes para uma solução mais ampla.

Faltam ainda, em nosso entender, mudanças no entendimento e no tratamento das questões, para que o ideal ambiental deixasse o campo abstrato e pudesse ser aplicado mediante ações efetivas, dentro da visão holística trazida há mais de trinta anos pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

Base da vida, seja no seu sentido ecológico ou como simples sinônimo de chão, não sobrevive o homem sem esse suporte, de modo que seu equilíbrio é fundamental para a nossa existência.

É no solo e a partir dele que é assegurado o direito à vida, bem maior do ser humano. Somente o uso adequado do solo permitirá que sejam evitados danos irreparáveis ao meio ambiente.

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade desta existência – a qualidade de vida –, que faz com que valha a pena viver.

Deveras, “o caráter fundamental do direito à vida torna inadequados enfoques restritos do mesmo em nossos dias; [...] Neste propósito, têm os Estados a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida” (MILARÉ, 1998, p. 387).

Se os conceitos de solo, como recurso natural, como propriedade (pública ou privada), como território urbano ou rural, se sobrepõem, é razoável que se busque harmonizar as normas que regulam essas matérias que, enfim, incidem sobre um mesmo tema, mediante um princípio.

Entende-se, deste modo, que o reconhecimento da racionalização do uso do solo como princípio poderá servir como instrumento capaz de auxiliar em conflitos que envolvam o uso da propriedade e o próprio desenvolvimento, tendo

como foco o equilíbrio ambiental, a partir da própria base de sustentação da vida, que é o solo.

Aqui poderia surgir um questionamento sobre a utilidade desse princípio, uma vez que o direito ao meio ambiente equilibrado já está assegurado pela Constituição Federal. Sob este aspecto, há que se ter em mente que o que se busca é um princípio conciliador, de modo que a garantia constitucional poderá servir a este princípio, assim como serviu à identificação de tantos outros, tais como os da função social da propriedade, da precaução, da prevenção, do direito ao desenvolvimento sustentável.

O princípio da racionalização não se confunde com os demais, pois sua abrangência pode contemplar situações que não seriam conciliadas com a aplicação de outros já reconhecidos.

5.6.1 Analisando o Princípio da racionalização do uso do solo em uma situação hipotética

Por não ter sido encontrada decisão judicial que levasse em conta o princípio da racionalização como razão de decidir, apresenta-se a seguir, como exemplificação para análise, uma situação hipotética, porém não rara na vida real.

Criando uma situação hipotética:

É passível a existência de lotes resultantes de parcelamento ou subdivisão de área na zona urbana, aprovado mediante processo regular e com o devido registro em cartório imobiliário, no ano de 1980.

Nessa data, estava em vigor a Lei 6.766, de 17 de dezembro de 1979, que dispôs sobre o parcelamento do solo urbano e que fez prever, em seu art. 4º, II, que:

Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

[...]

III – ao longo das águas correntes e dormente e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, será obrigatória a reserva de uma faixa non aedificandi de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica

Considere-se que tais lotes se situavam em área mista, na qual era permitida a edificação de imóvel residencial e comercial (fato comum à época). Considere-se que a frente desses lotes estavam a uma distância de 17 metros de um curso de água com um metro de largura, porém nessa área confrontante foi aberta uma via pública margeando o curso d'água, para permitir o necessário acesso aos imóveis, a qual foi asfaltada. Suponha-se, igualmente, que nesse local, de um total (hipotético) de dez lotes, nove tiveram edificação aprovada, restando apenas um sem construção.

À época, as disposições do Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) não versavam especificamente sobre a área urbana, aplicando-se às *“florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade à terra que revestem”*. Ainda assim, o limite considerado como de “preservação permanente” por essa legislação era de 5 metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura, conforme disposições de seu art. 2º, “a”, 1.

Art. 2º - Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 – de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura”

Observe-se que a Lei nº 6,766/79 não se referia à área de preservação permanente, mas sim a faixa *non aedificandi*.

Pois bem, supondo-se que o proprietário do lote que não possui edificação deseja construir um prédio comercial na sua área hoje.

Tem-se o seguinte quadro:

- a) O imóvel urbano deve cumprir sua função social;
- b) A legislação municipal fixa os parâmetros construtivos e, hipoteticamente, o proprietário deverá respeitar um recuo de 4 metros na frente do imóvel;
- c) Todos os demais lotes já foram edificados, havendo um padrão urbanístico no local.

Qual deverá ser o limite imposto ao proprietário para executar sua edificação? As disposições municipais, com os parâmetros urbanísticos decorrentes de lei, elaboradas através de um Plano Diretor, atendendo as características e necessidades locais, com a autonomia concedida pela Constituição Federal (art. 30, I, c.c art. 182) ou as disposições contendo os limites de APP, decorrentes do Código Florestal?

Trata-se de situação consolidada? Ou a situação consolidada somente asseguraria os direitos daqueles que já edificaram anteriormente?

Não fosse pelo elemento ambiental, talvez a questão pudesse ser analisada sob o prisma da isonomia – princípio regularmente reconhecido pelos Tribunais –, prevalecendo a harmonia urbanística. Porém, com o elemento

ambiental, os cuidados devem ser redobrados. Muitas vezes a análise do pedido é liminarmente afastada em razão desse elemento ambiental.

Não edificar atenderia ao cumprimento da função social da propriedade urbana?

Silva (2010) preleciona que a utilização do solo urbano fica sujeita às determinações das normas urbanísticas e do plano diretor, e que a propriedade urbana

[...] é formada e condicionada pelo direito urbanístico a fim de cumprir sua função social específica: realizar as chamadas funções urbanísticas de propiciar habitação (moradia), condições adequadas de *trabalho, recreação e circulação* humana; realizar, em suma, as funções sociais da cidade (SILVA *op. cit.*, p. 75).

A execução da política urbana, por seu lado, nos termos da Lei 10257/2001, fez prever as seguintes disposições no parágrafo único de seu art. 1º:

Art. 1º - [...]

Parágrafo único – Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Tomando por base a evolução das normatizações que dispõe sobre áreas de preservação permanente – APPs, verificamos que o legislador alterou os parâmetros legais ao longo do tempo.

A legislação ambiental, a partir do regramento constitucional, dispõe sobre a garantia a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à qualidade de vida (art. 225, CF). O equilíbrio ambiental também deve estar garantido quando do estabelecimento de normas de ordem pública que regulam o uso da propriedade urbana, como acima transcrito.

A garantia a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é reconhecida como um direito fundamental da pessoa humana. Contudo, cabe questionar: a edificação proposta representa efetivamente um risco ao meio ambiente, dada a sua situação específica?

Apenas através da análise técnica específica de cada caso é que se pode responder a tal questionamento.

Existe uma clara tendência em aplicar-se o princípio de precaução em situações de conflito, e a solução *in dubio pro ambiente*, típica do princípio da prevenção e da precaução, não parece ser a adequada para o caso (hipotético) em análise.

Mas se considerarmos apenas uma situação normal, um lote de terreno vazio, objeto de parcelamento, provavelmente já foi objeto de serviços de terraplenagem (de consequência, sem vegetação a proteger), sendo bastante provável que o seu proprietário, em razão das edificações vizinhas, tenha recebido diversas notificações para a efetuar o corte de mato.

Preservar a vegetação? Ou preservar a mata ciliar? Como pretender justificar um provável desequilíbrio ecológico se o imóvel confronta com rua asfaltada e esta com o curso d'água, muitas vezes até canalizado?

Em que essa aprovação contribuiria para um meio ambiente ecologicamente desequilibrado, ou sua aprovação comprometeria de forma diferente o meio ambiente do que já o fazem seus vizinhos? Essa utilização deveria ser vedada por comprometer a integridade dos atributos que justificam sua proteção (art. 225, III, CF)?

A considerar tal caso hipotético, verifica-se que o princípio da racionalização do uso do solo tem utilidade prática na definição de casos concretos.

Sua análise deve ser feita considerando o princípio do direito ao desenvolvimento sustentável, no seu sentido de melhorar a qualidade de vida, de garantir a dignidade humana, de possibilitar moradia e trabalho.

Sua aplicação não deve, em qualquer hipótese, servir ao uso inadequado, mas para compatibilizar e adequar o uso da propriedade, de modo que essa possa exercer sua função social nos limites do ordenamento legal, sem que essa situação específica possa ser responsabilizada, sozinha, por eventual desequilíbrio ambiental, já presente nos conglomerados urbanos.

Sua interpretação há que estar condicionada aos valores constitucionais vigentes, que devem ser considerados em harmonia, de modo a evitar respostas negativas sem que o elemento ambiental – o próprio equilíbrio ambiental – seja analisado tecnicamente e não por valores subjetivos, possibilitando, assim, que a propriedade sirva à sua função social.

A tendência atualmente existente de se priorizar o meio ambiente tem sua razão de ser, já que representa uma reação aos descuidados com a natureza ocorridos especialmente no último século. Entretanto, o rigor na proteção não deve representar extremismos e, menos ainda deve conduzir à exclusão ou desconsideração do homem de seu meio, seja no meio urbano ou rural com suas atividades regulares, e sequer inviabilizar o atendimento de suas necessidades básicas, de modo que a análise de situações concretas deve observar a uniformidade urbanística ou até mesmo a real existência de planejamento para reversão da situação em todo o entorno da questão pontual, de modo que eventuais problemas sejam passíveis de decisão, por analogia, dentro dos critérios da urbanização existente.

Desta forma, o Princípio da racionalização deve servir:

1. Para a resolução de conflitos, como elemento harmonizador do ordenamento jurídico;

2. Para o estabelecimento de critérios justos no disciplinamento das relações sociais e possibilitar a harmonização de um fato existente com o padrão local;
3. Para dar o sentido lógico, justo e coerente na aplicação das diversas normas;
4. Para dar um tratamento racional mediante a compreensão de uma situação de fato como um fenômeno integrante do processo de desenvolvimento da sociedade, respeitando assim as estruturas sociais, os costumes, as conjunturas e os valores pretéritos.

Considerações Finais

Ao analisarmos a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, verificamos tratar-se de uma normatização corajosa e inovadora para sua época. “Era surpreendente e ambiciosa para um tempo de regime militar, em que a palavra de ordem central e excludente de outras preocupações era o crescimento a qualquer preço” (NOVAES, 2011).

É bastante provável que as influências pessoais de seus idealizadores, as pressões internacionais, as divulgações pela imprensa de matérias contendo os reflexos negativos do uso sem controle dos recursos naturais, as pressões dos primeiros movimentos ambientalistas e a flexibilização do regime militarista que se iniciava, tenham contribuído para que a abordagem das questões ambientais fosse transformada e aceita nesse tempo de autoritarismo.

Foi uma legislação ousada, especialmente quando se considera que as questões ambientais trazem intrinsecamente um valor democrático e que sua edição ocorreu durante um regime ditatorial. Sua importância fica demonstrada pela sua atualidade e por trazer ao mundo jurídico os objetivos de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, buscando a compatibilização do desenvolvimento econômico com o meio ambiente.

Seu caráter inovador se deve ao fato de apresentar um sistema integrado para atuar na proteção e na melhoria da qualidade ambiental e na assessoria às políticas ambientais, especialmente com a criação do Sisnama e Conama – tendo este último realizado, ao longo do tempo, extensa normatização em relação a critérios e padrões relativos ao controle e manutenção da qualidade ambiental.

Verifica-se a atualidade de seus dispositivos, dentre os quais podemos ressaltar o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos, o licenciamento, as sanções e a responsabilidade objetiva.

A análise efetuada permite conferir sua importância e valor que lhe são dispensados pelos doutrinadores e especialistas não apenas do Direito Ambiental, mas de outras áreas do Direito e de outros campos do saber, que a consideram como marco da evolução do tratamento conferido aos recursos naturais e lhe atribuem um papel *sui generis* em nosso ordenamento jurídico. Antunes (2005b, p. 7) a considerou-a “uma lei para aplicação de leis”, chegando a compará-la ao papel que a Lei de Introdução ao Código Civil representa para o “direito comum”.

Pelo enfoque abrangente que dispensou ao cuidado ambiental, verifica-se que seus termos exerceram inegável influência sobre o texto constitucional de 1988 e serviram à fundamentação do Direito Ambiental.

Os ajustes que sofreu ao longo do tempo não modificaram sua estrutura básica, demonstrando seu acerto no tratamento dispensado ao meio ambiente, sua consistência e atualidade. Trata-se, efetivamente, de uma lei marco, que tornou patente o momento em que a questão ambiental passou a ser considerada de forma unificada a nível político.

Todavia, os avanços práticos ocorridos após sua edição não traduzem a importância de seu conteúdo, nem refletem a grandeza proposta em seus objetivos.

Desta forma, se ainda pesam sobre a sociedade tantos problemas relativos ao meio ambiente, seria difícil imaginar um cenário na ausência das disposições dessa importante norma.

Essa legislação estabeleceu diversos princípios que passaram a servir de orientação à ação governamental.

A Constituição Federal de 1988 recepcionou a Lei nº 6.938/1981, assimilando seu espírito e seus ideais, de modo que seus valores, coerentes com o regramento constitucional, passaram a contribuir para a formação do Direito Ambiental.

Esses valores são os princípios, que representam a ideia de um sistema e contém seus fundamentos mais elevados. São fontes do Direito e a eles cabe suprir as lacunas e deficiências das normas escritas e também realizar a função integradora e harmonizadora na solução de conflitos.

Deste modo, a apresentação dos princípios do Direito Ambiental permitiu que se verificasse que não existe unanimidade doutrinária quanto a sua identificação e designação, fato compreensível pela amplitude dos assuntos que se relacionam à matéria ambiental e, também, por integrar uma ciência que ainda está se estruturando. Permitiu, outrossim, avaliar a grande contribuição que a PNMA vem prestando na construção do Direito Ambiental.

A proteção constitucional ambiental envolve não apenas a proteção dos recursos naturais, mas o meio ambiente, este considerado como um bem imaterial, essencial à qualidade de vida, o que implica em saúde, educação, moradia, trabalho, transporte, lazer, e outros aspectos.

Por ser o solo a base territorial que abriga a vida, onde o homem exerce suas atividades e, por conseguinte, onde ocorre a maioria dos impactos ambientais, foi feita uma análise específica sobre esse tema, através da qual foram apresentadas diversas definições de solo, constatando-se que seu conceito varia em função de sua utilização. Por ter como foco a PNMA, a análise priorizou os aspectos que consideraram o solo como território onde se vive, como propriedade passível de utilização, o que permitiu verificar a existência de inúmeras normatizações sobre o seu uso, estas dependentes de diretrizes, planejamento e regramentos por parte do Poder Público.

Em razão dos problemas resultantes da ocupação do solo sem adequado planejamento e considerando-se a previsão do princípio da racionalização na PNMA para orientar a ação governamental, este passou a ser analisado visando a busca de sua identificação como princípio fundante do Direito Ambiental.

Com utilização das orientações doutrinárias, mediante busca em torno do sistema jurídico positivo, a análise efetuada permitiu reconhecer a coerência que o mesmo mantém com o regramento constitucional e com os demais princípios que dão sustentação ao Direito Ambiental e sua utilidade como instrumento eficaz na resolução de conflitos, na conciliação entre desenvolvimento e proteção ambiental.

Verificou-se que o princípio da racionalização do uso do solo, após a promulgação da Constituição de 1988, passou a portar um conteúdo mais abrangente, capaz de servir como princípio direcionador e de dar inteligência à aplicação das diversas normas que incidem sobre o solo, por conter a decisão política fundamental para o cumprimento do regramento constitucional, qual seja, o direito que todos temos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurado no art. 225 da Constituição Federal, que não poderá ser conseguido sem um ordenamento racional do solo.

Em que pesem as divergências quanto aos prováveis impactos da ação humana no meio ambiente, não se questiona a existência desses impactos, como não se questionam fatores ligados ao crescimento populacional, ao consumo excessivo dos recursos naturais e a desorganização do espaço urbano como causas de desequilíbrios ambientais, de modo que as normativas editadas para controle das agressões ao meio ambiente, se têm servido para amenizar, mostram-se insuficientes para solucionar os problemas ambientais.

Temos que as previsões indicam que o crescimento populacional continuará, assim como o consumo de recursos, seja para alimentação, para

produção de energia ou de bens de consumo. Como decorrência, a ocupação dos territórios deverá aumentar. Mas se essa expansão vai ocorrer de forma ordenada ou não, essa resposta estará nas mãos dos que têm o poder de decidir, mas também cabe àqueles que tem o poder de influir.

Nesse sentido, Bauman (2011 p. 135) nos auxilia:

O “futuro” não passa de uma forma abreviada de dizer “tudo pode acontecer, mas não é possível saber ou fazer nada com certeza”. Ironicamente, porém, somos nós, que temos o hábito arraigado de escolher, que fazemos o futuro acontecer. É da natureza humana perguntar que forma terá o futuro, enquanto formulamos questões (e não apenas críveis, mas incertas, imaginárias) impossíveis de dar conta da civilidade da nossa liberdade de escolha.

O grande italiano Antonio Gramsci afirmou que o único modo de “predizer” o futuro era juntar forças e reunir esforços para fazer com que os acontecimentos futuros se conformem aos nossos desejos e para nos manter longe de cenários indesejáveis. Nada garante que esses esforços irão trazer os resultados que desejamos. A *guerra* contra a incerteza jamais será completamente vencida. Mas esta é a única estratégia que nos dá alguma chance de ganhar *batalhas*. Não é a solução perfeita, mas é a única possível (BAUMAN, 2011, p. 135).

Por fim, conclui-se que a análise feita através deste trabalho permitiu a ampliação do entendimento do princípio da racionalização do uso do solo, constante da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, o qual, como princípio do Direito Ambiental poderá bem servir na solução de conflitos.

Deste modo, passados mais de 30 anos de sua edição, a PNMA ainda traz sua contribuição ao planejamento do uso do espaço territorial, mediante a integração dos diversos conhecimentos, dos diversos saberes, das diversas ciências, das diversas tecnologias disponíveis, visando alcançar, através da agregação desses conhecimentos, o mais plausível padrão de equilíbrio ambiental, um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Referências

ACCIOLY, H., SILVA, G. E. N.. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2000. 528p.

ALVIM, J. M. A. As normas processuais civis. In: FERRAZ, S. (Coord) *A Norma Jurídica*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1980. 269p.

ANTUNES, P.B.. *Direito Ambiental*. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. 940p.(a)

_____, *Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. 229p.(b)

ARAÚJO, S.M.V.G., Vinte e cinco anos da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente. *Plenarium*, v. 5, n. 5, p. 236 – 243, out., 2008. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/769/vintecinco_lei_meioambiente.pdf?sequence=1> Acesso em: 25/03/2011

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 12267: Normas para elaboração de Plano Diretor*. Rio de Janeiro, 1990.

AZAMBUJA. D. *Teoria Geral do Estado*. 5. ed. Porto Alegre: Globo, 1969. 397p.

BARROS-PLATIAU, A.F., A proteção internacional da diversidade biológica. In: VARELLA, M., BARROS-PLATIAU, A.F. (Org). *Proteção Internacional do Meio Ambiente*. Série Direito Ambiental. v.4. Brasília: Unitar, UniCEUB e UnB, 2009. 302p. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/MarceloV_AnaBP.pdf> Acesso em 10/04/2012.

BARSA, *Livro do Ano de 1982 – Eventos de 1981*. São Paulo: Encyclopaedia Britannica, 1982. 416p.

BAUMAN, Z. *44 Cartas do mundo liquido moderno*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011. 226p.

BENJAMIN, A. H. Função Ambiental. In: BENJAMIN, A. H.(Coord) *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993 470p.

_____. Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental. Revista de Direito Ambiental, jan/mar/1998. In: MACHADO, P. A. L.; MILARÉ, E. (Org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais; v.5) 1379p.

_____. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. Revista de Direito Ambiental nº 14. abr-jun/1999. In: MACHADO, P. A. L.; MILARÉ, E. (Org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais; v.1) 1337p.

_____. Especial Meio Ambiente – STJ. Princípios de interpretação ajudam o STF a fundamentar suas decisões na área ambiental. 31/05/2010. Disponível em: <
http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=97483 >
Acesso em 20/03/2012

_____, FIGUEIREDO, G.J.P.(Coord) *Direito ambiental e as funções essenciais à justiça. O papel da Advocacia de Estado e da Defensoria Pública na Proteção do Meio Ambiente*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. 855p.

BORGES, A. L. A defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica. Revista de Direito Constitucional e Internacional, abr-jun 1995. In: MACHADO, P. A. L.; MILARÉ, E. (Org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais; v.1) 1337p.

BRAGA, R. Política Urbana e Desenvolvimento Sustentável: Avanços e Limites do Estatuto da Cidade. In: PPLA 2010: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO, 2, 2010. *Anais...Curitiba: Ambiens, 2010*. Disponível em: <
<http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicações/textoPDF/rbraga18.pdf> >
Acesso em 10/05/2011

BRANCO. S. M. *O meio ambiente em debate*. São Paulo: Moderna, 1988. 88p.

BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Lei 601 de 18 de setembro de 1850. Lei de Terras. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm> Acesso em 10/03/2013

BRASIL. Decreto nº 1318 de 30 de janeiro de 1854. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/Historicos/DIM/DIM1318.htm> Acesso em 10/03/2013

BRASIL. Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990. Regulamenta a Lei 6.902, de 27 de abril de 1981, a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Lei de Política Nacional de Meio Ambiente.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.

CAPRA, F., *A teia da vida*. São Paulo: Cultrix, 2006. 256p.

CARTA das Nações Unidas.1945. Disponível em:<http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf> Acesso em 15/02/2012

CARRAMENHA, R. Município e Meio Ambiente: é possível a implementação de uma gestão ambiental adequada? In: *Temas de Direito Urbanístico*, São Paulo: Imprensa oficial, 2005. 346p.

CARSON, R. *Primavera Silenciosa*. São Paulo: Gaia, 2010. 327p.

CARVALHO PINTO, V. *Direito Urbanístico. Plano diretor e direito de propriedade*. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. 317p

CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. *Breves Anotações à Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1990. 638p.

CMMD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. 430p.

CONAMA. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente.

CONSELHO das Cidades. Resolução 34 de 01 de julho de 2005.

COSTA, N. N. Uso do solo urbano. Revista de Direito Civil. out-dez/1996. In: MACHADO, P. A. L.; MILARÉ, E. (Org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais; v.3) 1392p.

CRETELLA Jr. J. *Comentários a Constituição 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. v.. VII.

CUSTÓDIO, H. B. Direito ambiental brasileiro e competência do Município. Revista dos Tribunais nº 629, mar/1988. In: MACHADO, P. A. L.; MILARÉ, E. (Org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais; v.1) 1337p.

_____. *Direito Ambiental e questões jurídicas relevantes*. Campinas, SP: Millennium, 2005. 853p.

DECLARAÇÃO de Estocolmo. Disponível em: <portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=243> Acesso em 05/02/2011

DEAN, W. *A ferro e fogo*. São Paulo: Companhia das letras, 1996. 8 reimpressão 2011. 484p.

DELITTI, W. Ecologia e análise ambiental. In:TAUK, S. M. (Org) *Análise ambiental: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: Editora da UNESP, 1995. 206p.

DESCARTES, R. *Discurso do Método*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. Coleção Os Pensadores. 336p.

DIÁRIO do Congresso Nacional. 9 de julho de 1981. (Vide Anexo III)

DIAS, R. F.(Coord) *OCTAVIO Marcondes Ferraz: um pioneiro da engenharia nacional*. Rio de Janeiro: Centro de Memória da Eletricidade no Brasil, 1993. 347p. Disponível em:< http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arg/126.pdf> Acesso em 02/04/2012.

DUGUIT, L. *Fundamentos do Direito*. São Paulo: Martin Claret, 2009.126p.

EM-DAT. The OFDA/CRED International Disaster Database. [on line] <<http://www.em-dat.net/>>.Acesso em 20/04/2012

ESPINOSA, B. *Ética*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. Coleção Os Pensadores. 399p.

ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. (Org.) *Governança ambiental global: opções & oportunidades*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005. 301p.

FERNANDES, E. *O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística*. Disponível em: <www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/04.pdf>, Acesso em: 10/05/2011.

FERREIRA, L. C., *A questão ambiental. Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo editorial, 1998. 154p.

_____, *Idéias para uma sociologia da questão ambiental no Brasil*. São Paulo: Annablume, 2006. 110p.

FIORILLO, C. A. P. *Natureza jurídica da cidade em face do Direito Ambiental Constitucional e da Lei 10.257/2001- Lei do Ambiente Artificial*. 2002. Disponível<http://www.gentevidaeconsumo.org.br/prof_convitados/celso/natureza_juridica.htm > Acesso em 28/10/2011.

_____. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. 902p.

FREITAS, V.P. *Direito administrativo e meio ambiente*. 4 ed. rev. e atual. São Paulo: Juruá, 2010. 264p.

FOLADORI, G. *Limites do desenvolvimento sustentável*. Campinas- SP, Editora da Unicamp, São Paulo: Imprensa Oficial, 2001. 201p.

GALVEZ, C., *Manual de Economia Política*. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967. 425p

GOÉS, G. F. Os princípios no ordenamento ambiental brasileiro. *Cadernos da Pós Graduação em Direito da UFPA*, vol. 1, nº 4. Belém: Revista da UFPA, jul/set. 1997, p.95 a 129.

GOLDEMBERG, J., LUCON, O. Energias renováveis: um futuro sustentável. *Revista USP*, n.72. São Paulo dez 2006. Disponível em: <www.revistasusp.sibi.usp.br/pdf/revusp/n72/02.pdf> Acesso em 03/02/2011.

GOMES, L. R. Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental* nº 16. São Paulo: Revista dos Tribunais, out/dez 1999, p.164 a 191.

_____. O princípio da função social da propriedade e a exigência constitucional de proteção ambiental. *Revista de Direito Ambiental* nº 17. jan-mar/2000. In: MACHADO, P. A. L.; MILARÉ, E. (Org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais; v.1) 1337p.

GROPPALI, A. *Doutrina do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1968. 294p.

HAWKING, S. W. *Uma breve história do tempo*. São Paulo: Circulo do livro, 1988. 181p.

HERCULANO, S. C., Do desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz. In: GOLDEMBERG M. (Coord) *Ecologia, ciência e política*. Rio de Janeiro: Revan, 1992. 142p.

HERRERA, A. O. *A grande jornada. A crise nuclear e o destino biológico do Homem*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 189p.

HERRMANN, H.. *Mineração e Meio Ambiente: Metamorfoses Jurídico Institucionais*. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista. 1995. 355p.

HOBBS, T. *Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural, 1974. Coleção Os Pensadores. 423p.

HOGAN, D. J. Crescimento populacional e desenvolvimento sustentável. *Lua nova: revista de cultura e política*. n. 31 dez.1993. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000300004&script=sci_arttext> Acesso em: 20/04/2012

IBGE. Contagem da População, 1996. Rio de Janeiro: IBGE, 1997. v. 1:Resultados relativos a Sexo da População e Situação da Unidade Domiciliar

IBGE. Dados Censo 2010, 2000, 1991, 1980. Disponível em:<www.ibge.gov.br> Acesso em 22/06/2011.

IBGE. *Aglomerados subnormais. Primeiros resultados*. Censo demográfico. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf> Acesso em: 20/03/2012.

ITAIPU. Nossa história. Disponível em <www.itaipu.gov.br> Acesso em 03/05/2011.

KISHI, S. A. S., Política Nacional do Meio Ambiente e o desenvolvimento sustentado, a intervenção obrigatória do Estado e o acesso ao bem ambiental. In: ROCHA, J. C. C., HENRIQUES FILHO, T.H.P., CAZETTA, U. *Política Nacional de Meio Ambiente, 25 anos da Lei 6.938/1981*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. 627p.

KISS, A.. *Direito internacional do ambiente*. 1996. Disponível em <http://diramb.gov.pt/data/basedoc/TXT_D_9211_1_0001.htm> Acesso em 17/04/2005

LEIS, H. R. *A modernidade insustentável. As críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Montevideo: Coscoroba, 2004. 172p. Disponível em: <<http://ambiental.net/coscoroba/LeisAmodernidadeInsustentavel.htm>> Acesso em 05/02/2012

LEITE, J. R. M.; PILATI, L.C. Evolução da responsabilidade civil: 25 anos da Lei nº 6.938/81. In: ROCHA, J. C. C., HENRIQUES FILHO, T.H.P., CAZETTA, U. *Política Nacional de Meio Ambiente, 25 anos da Lei 6.938/1981*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. 627p.

LOVELOCK, J. *Gaia, cura para um planeta doente*. São Paulo: Cultrix, 2006. 192p.

MACHADO. P. A. L. Auditoria ambiental – Instrumento para o desenvolvimento sustentável. Revista de Direito Ambiental, jan-dez/1996. In: MACHADO, P. A. L.; MILARÉ, E. (Org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais; v. 4) 1360p.

_____. Princípios gerais de direito ambiental. In: BENJAMIN, A. H. (Coord.) *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. 470p.

_____. *Direito Ambiental Brasileiro*. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2003. 1064p.

_____. O princípio da precaução e a avaliação de riscos. RT 856/35 fev/2007. In: MACHADO, P. A. L.; MILARÉ, E. (Org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais; v.1) 1337p.

MAIOR, A. S., *História do Brasil*. 4. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1967. 444p.

MARCOS, Z. Z. *Ensaio sobre epistemologia pedológica*. Cah. O.R.S.T.O.M. ser. Pedol., vol XIX, n.1, 1982: 5-28 Disponível em < http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/cahiers/PTP/1431.PDF > Acesso em: 10/10/2012

MARGULIS, L. Os Primórdios da vida. Os micróbios tem prioridade. In: THOMPSON, W.I. (Org). *Gaia: Uma teoria do conhecimento*. São Paulo: Gaia, 2001. 203p.

MEADOWS, D. *et al*, *Limites do crescimento: um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade*. São Paulo: Perspectiva, 1973. 200 p.

MEIRELLES, H. L., *Direito Administrativo Brasileiro*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1985. 655p.

MEIRELLES, H. L., *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. 749p.

MELO, O. F. *Ética e direito*. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 812, 23 set. 2005. Disponível em: < <http://jus.uol.com.br/revista/texto/7324>>. Acesso em 20/09/2010.

MENEZES, D. *Introdução a Ciência do Direito*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964. 316p.

MILARÉ, E. Princípios fundamentais do direito do ambiente. Revista dos Tribunais. v. 756. out./1998. In: MACHADO, P. A. L.; MILARÉ, E. (Org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais; v.1) 1337p.

MILARÉ, E. *Direito do ambiente. Gestão ambiental em foco*. 7. ed., rev. atual. e reform. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. 1647p.

MILLER Jr. G. T. *Ciência Ambiental*. Tradução da 11ª edição norte americana. São Paulo: Cengage Learning, 2007. 501p.

MILLER Jr. G.T.; SPOOLMAN, S.E. *Ecologia e Sustentabilidade*. Tradução da 6ª edição norte-americana. São Paulo: Cengage Learning, 2012. 295p.

MIRRA, A.L.V.. Princípios fundamentais do direito ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, v. 2, abr-jun/1996. In: MACHADO, P. A. L.; MILARÉ, E. (Org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais; v.1) 1337p.

MONTEIRO, C. A. F. *A questão ambiental no Brasil, 1960-1980*. São Paulo: IGEOG-USP, série Teses e Monografias, 1981. 133p.

MONTEIRO, W. B. *Curso de Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 1971. 338p.

MORAES, A. *Direito Constitucional*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1998. 687p.

NALINI, J. R. *Câmara ambiental em São Paulo agiliza e uniformiza julgamentos*. *Revista Consultor Jurídico*, 26 dez 2008. Disponível em:<http://www.conjur.com.br/2008dez26/camara_ambiental_sp_agiliza_uniformiza_julgamentos> Acesso em 06/02/2012

NETO, A. Z. Conselho Nacional de Meio Ambiente: uma análise jurídico-normativa. In: ROCHA, J. C. C., HENRIQUES FILHO, T.H.P., CAZETTA, U. *Política Nacional de Meio Ambiente, 25 anos da Lei 6.938/1981*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. 627p.

NERY JÚNIOR, N. Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública. *Revista de Processo*, v. 38, abr-jun/1985. In: MACHADO, P. A. L.; MILARÉ, E. (Org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais; v.5) 1373p.

NOGUEIRA-NETO, P. *Uma Trajetória Ambientalista, Diário de Paulo Nogueira-Neto*. São Paulo: Empresa das Artes, 2010. 880p.

NOVAES, W. *30 anos da lei ambiental, que fazer para cumpri-la?* O Estado de São Paulo. São Paulo, 17 de jun. 2011. Espaço aberto, A 2.

NUNES, L. H. Interações entre a atmosfera e a sociedade: em busca de novas perspectivas. *Geografia*, Rio Claro, v.30, n 1, p 199 – 209, jan-abr/2005. Disponível em: <<http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/ageteo/article/view/750/678>> Acesso em 05/03/2013

ODUM, E. P. *Ecologia*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1988. 434p.

_____., *Fundamentos de Ecologia*. 7.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004. 927p.

ODUM, E. P.; BARRETT, G. W. *Fundamentos de Ecologia*. 5. ed. São Paulo: Cenage Learning, 2011. 612p.

PAUPERIO, A.M.. *Introdução a Ciência do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1969. 305p.

PEDRO, A. F. P.;FRANGETTO, F. W. Direito Ambiental Aplicado. In: PHILLIPI Jr., A., ROMERO, M. A., BRUNA, G. C (edt), *Curso de Gestão Ambiental*, Barueri, SP: Manole, 2004. 1045p

PEREIRA, C.M.S. *Instituições de Direito Civil*. 3. ed. São Paulo: Forense, 1971. 433p.

PHILLIPI Jr., A.,BRUNA, G. C. Política e gestão ambiental. In: PHILLIPI Jr., A., ROMERO, M. A., BRUNA, G. C (edt), *Curso de Gestão Ambiental*, Barueri, SP: Manole, 2004. 1045p

PHILLIPI Jr., A., ROMERO, M. A., BRUNA, G. C., Uma introdução à questão ambiental. In: PHILLIPI Jr., A., ROMERO, M. A., BRUNA, G. C (edt), *Curso de Gestão Ambiental*, Barueri, SP: Manole, 2004. 1045p

PONTING, C. *Uma história verde do Mundo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. 646p.

PRESS,F., SIEVER, R., GROTZINGER, J., JORDAN, T.H.. Para entender a Terra. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006. 656p.

PROTOCOLO de San Salvador. 1988. Disponível em: <
[http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.Protocolo de San Salvador.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.Protocolo%20de%20San%20Salvador.htm)>
Acesso em 12/03/2013.

QUEIROZ – NETO, J. P. *Geomorfologia e Pedologia*. Disponível em: <
http://www.geografia.fflch.usp.br/publicacoes/Geousp/Geousp13/Geousp13_Queroz.htm> Acesso em 15/10/2012

RAVEN, P.H., EVERT, R. F., EICHHORN, S.E. *Biologia Vegetal*. Rio de Janeiro: Guanabara-Koogan, 1996. 728p.

REBOUÇAS, A, C. Água doce no mundo e no Brasil. In: REBOUÇAS, A. C., BRAGA, B., TUNDISI, J. G., *Águas doces no Brasil. Capital ecológico, uso e conservação*. 3.ed. São Paulo: Escrituras, 2006. 748p.

REALE, M. *Horizontes do Direito e da História*. São Paulo: Saraiva, 1956. 342p.

_____. *Filosofia do direito*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 1983. 749p.

_____. *Lições preliminares de Direito*. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 1999. 393p.

_____. *A Ecologia na legislação brasileira*. 2001. Disponível em <<http://www.realeadvogados.com.br/opinioes%5Cprof.pdf>> Acesso em 10/05/2010.

RICKLEFS, R. E. *Economia da natureza*. 6.ed Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2011. 546 p.

RIBEIRO, W. C. *A ordem ambiental internacional*. 2.ed. São Paulo: Contexto, 2005. 176p.

ROCHA, C. L. A. Princípios constitucionais de direito ambiental. *Revista da associação dos Juizes Federais do Brasil*, ano 21 nº74. Brasília: Revista AJUFE, 2º semestre de 2003, p.41 a 72.

RODRIGUES, M. A. O Direito Ambiental no século 21. *Revista de Direito Ambiental*, v.52, out-dez/2008. In: MACHADO, P. A. L.; MILARÉ, E. (Org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais; v.1) 1337p.

ROUSSEAU, J.J. *Rousseau e as relações internacionais*. São Paulo: Imprensa oficial do Estado, 2003. 316p.

SACHS, I. O Desenvolvimento Sustentável: do conceito à ação, de Estocolmo a Joanesburgo. In: VARELLA, M., BARROS-PLATIAU, A.F. (Org). *Proteção Internacional do Meio Ambiente*. Série Direito Ambiental. v.4. Brasília: Unitar, UniCEUB e UnB, 2009. 302p. Disponível em: <http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/MarceloV_AnaBP.pdf> Acesso em 10/04/2012.

SAMPAIO, J.A.L.; NARDY, C.; WOLD, C. *Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 304p.

SANTOS, M.L.W. Considerações sobre os limites da competência normativa do CONAMA. RT 799/77 maio/2002. In: MACHADO, P. A. L.; MILARÉ, E. (Org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais; v.1) 1337p.

SARLET, I.W. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. 152p.

SILVA, J. A. *Direito ambiental constitucional*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000. 306p.

_____, *Direito urbanístico brasileiro*. 6.ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. 470p.

SILVA, E. R.; SCHRAMM, F. R. A questão ecológica: entre a ciência e a ideologia/utopia de uma época. *Cadernos de saúde pública*. v. 13 jul/set 1997. Disponível em : < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X1997000300002&script=sci_arttext > Acesso em 15/02/2012

SIRVINSKAS, L. P. *Manual de Direito Ambiental*. 10. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012. 894p.

SOARES, G. F. S., *Direito Internacional do Meio Ambiente*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003. 906 p.

STEIGLEDER, A.M. Considerações sobre o nexos de causalidade na responsabilidade civil por dano ao meio ambiente. Revista de Direito Ambiental out-dez 2003. In: MACHADO, P. A. L.; MILARÉ, E. (Org.). *Direito Ambiental: fundamentos do direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Coleção doutrinas essenciais; v.5) 1373p.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. *Especialistas internacionais destacam protagonismo do STJ em questões ambientais*. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=97453 > Acesso em 20/06/2012

TOMIYAMA, S. *Crerios para identificação dos princípios de direito ambiental*. Tese de doutorado sob a orientação de Regina Vera Villas Boas. São Paulo: PUC SP, 2009. 334p.

TUPIASSU, L. V. C. O direito ambiental e seus princípios informativos. *Revista de Direito Ambiental nº30*. São Paulo: Revista dos Tribunais, abr/jul 2003, p.155 a 178.

UN – United Nations. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*. 1972. Disponível em: <
<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503> > Acesso em 25/06/2011

ONU. Rio + 20 em números. Disponível em:< <http://www.onu.org.br/rio20/rio20-em-numeros/>> Acesso em 03/09/2012

VARELLA, M.D. *Direito Internacional econômico ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. 435p.

VIANNA, H., *História do Brasil*. 11. ed. São Paulo: Melhoramentos, 1974. 362p. v. I e II.

VICO G. – *Princípios de (uma) ciência nova – Acerca da Natureza comum das Nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1974. Coleção Os Pensadores. 185p.

VIOLA, E., LEIS, H., Governabilidade e mudança climática: Desafios e impasses globais e brasileiros. *Idéias*. Campinas: Editora da Unicamp. v.8 n. 2, p. 71-114. 2001

VIVEKANANDA, G. As unidades de conservação. In: FERNANDES, C. R. *Floresta Atlântica: Reserva da Biosfera*. Curitiba: C.R. Fernandes, 2003. 299p.

WAINER, A. H. *Legislação ambiental brasileira: Subsídios para a história do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999. 111p.

WEISS, E. B., JACKSON, J.J. O Enquadramento dos conflitos entre o meio ambiente e o comércio. In: VARELLA, M., BARROS-PLATIAU, A.F. (Org). *Proteção Internacional do Meio Ambiente*. Série Direito Ambiental. v.4. Brasília: Unitar, UniCEUB e UnB, 2009. 302p. Disponível em: <
http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/MarceloV_AnaBP.pdf> Acesso em 10/04/2012.

ZANOLLO NETO, A. Conselho Nacional do Meio Ambiente: uma análise jurídico-normativa. In: ROCHA, J.C.C., HENRIQUES, T.H., CAZETTA, U. *Política Nacional do Meio Ambiente. 25 anos da Lei n. 6.938/1981*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. 644p.

Anexo I – Decreto de Criação da SEMA



Senado Federal
Subsecretaria de Informações

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial.

DECRETO Nº 73.030, de 30 DE OUTUBRO DE 1973.

Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e da outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 81, itens III e V da Constituição,

Decreta:

I - Do órgão e seus fins

Art. 1º Fica criada, no Ministério do Interior, subordinada diretamente ao Ministro de Estado, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), órgão autônomo de administração direta, nos termos do artigo 172 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969, orientada para a conservação do meio ambiente, e o uso racional dos recursos naturais.

§ 1º A Atividade da SEMA se exercerá sem prejuízo das atribuições específicas legalmente afetas a outros Ministérios.

§ 2º O Ministério do Interior atuará em articulação com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que examinará principalmente as implicações, para a conservação do meio ambiente, da estratégia de desenvolvimento nacional e do progresso tecnológico, este; último aspecto em coordenação com o Conselho Nacional de Pesquisas.

II - Da Direção e Assessoramento

Art. 2º A SEMA será chefiada por um Secretário nomeado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro do Interior.

Art. 3º Funcionará junto à SEMA um Conselho Consultivo do Meio Ambiente (CCMA), integrado por 9 (nove) membros de notória competência em assuntos relacionados com a utilização racional de recursos naturais e preservação do meio ambiente.

§ 1º Os membros do CCMA serão nomeados pelo Presidente da República por indicação do Ministro do Interior.

§ 2º O CCMA terá um Presidente eleito por maioria absoluta de votos.

III - Da Competência

Art. 4º À SEMA compete:

a) acompanhar as transformações do ambiente através de técnicas de aferição direta e sensoriamento remoto, identificando as ocorrências adversas, e atuando no sentido de sua correção;

b) assessorar órgão e entidades incumbidas da conservação do meio ambiente, tendo em vista o uso racional dos recursos naturais;

c) promover a elaboração e o estabelecimento de normas e padrões relativos à preservação do meio-ambiente, em especial dos recursos hídricos, que assegurem o bem-estar das populações e o seu desenvolvimento econômico e social;

d) realizar diretamente ou colaborar com os órgãos especializados no controle e fiscalização das normas e padrões estabelecidos;

e) promover, em todos os níveis, a formação e treinamento de técnicos e especialistas em assuntos relativos à preservação do meio ambiente;

f) atuar junto aos agentes financeiros para a concessão de financiamentos a entidades públicas e privadas com vista à recuperação de recursos naturais afetados por processos predatórios ou poluidores;

g) cooperar com os órgãos especializados na preservação de espécies animais e vegetais ameaçadas de extinção, e na manutenção de estoques de material genético;

h) manter atualizada a Relação de Agentes Poluidores e Substâncias Nocivas, no que se refere aos interesses do País;

i) promover, intensamente, através de programas em escala nacional, o esclarecimento e a educação do povo brasileiro para o uso adequado dos recursos naturais, tendo em vista a conservação do meio ambiente.

Art. 5º Ao Secretário do Meio Ambiente compete:

a) dirigir, coordenar e orientar a execução dos trabalhos da SEMA;

b) cumprir e fazer cumprir os dispositivos legais e regulamentos aplicáveis ao órgão;

c) celebrar convênios, acordos, contratos e ajustes;

d) elaborar o relatório de atividades, submetendo-o ao Ministro do Interior;

e) aprovar planos e projetos;

f) delegar competência;

g) propor ao Ministro do Interior requisições e demais atos relacionados com a admissão e dispensa do pessoal;

Parágrafo único. Os órgãos competentes do Núcleo Central do Ministério do Interior darão à SEMA o apoio administrativo que se faça necessário no tocante à administração

de pessoal e financeira, serviços gerais, orçamento, contabilidade informática, cooperação externa e modernização administrativa.

Art. 6º Ao CCMA compete:

a) assessorar a SEMA na organização e execução dos seus programas de trabalho e no que se fizer necessário ao bom desempenho de suas atribuições;

b) colaborar com a SEMA na elaboração de atos normativos e textos legais relacionados com suas atribuições.

IV - Dos Recursos

Art. 7º Constituem recursos da SEMA:

a) Os consignados no Orçamento Geral da União e em créditos adicionais ou destaques;

b) doações, subvenções, auxílios, transferências, contribuições, legados ou quaisquer outras transferências de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado;

c) contribuições provenientes de convênios, acordos com entidades públicas, nacionais ou estrangeiras e internacionais;

d) Rendas eventuais resultantes de operações ou atividade que lhe sejam afetas;

e) transferências de dotações orçamentárias específicas dos diversos órgãos da administração federal, direta ou indireta.

Parágrafo único. Os saldos orçamentários observados no final do exercício de 1973 nas diversas entidades autárquicas vinculadas ao Ministério do Interior somente poderão ser reprogramados e aplicados pelas mesmas entidades de acordo com as diretrizes do Ministro do Interior, e preferencialmente em projetos e atividades relacionados com as atribuições da SEMA.

V - Da Execução dos Serviços

Art. 8º Os trabalhos da SEMA serão realizados:

a) por pessoal técnico especializado, contratado na forma prevista nos artigos 96 e 97 do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967;

b) por servidores requisitados de órgãos e entidades da Administração Federal, Direta e Indireta, bem como empregados de Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundações, na forma da legislação em vigor;

c) excepcionalmente, mediante colaboração de natureza eventual, sob a modalidade de prestação de serviço, na forma estabelecida no artigo 111 do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967;

d) mediante desempenho de funções de Assessoramento Superior da Administração Civil.

Parágrafo único. A SEMA terá uma tabela de Gratificação de Representação de Gabinete, sendo aplicáveis outrossim a seu pessoal os dispositivos em vigor para o Ministério do Interior.

VI - Da Retribuição

Art. 9º O cargo de Secretário do Meio Ambiente é incluído ao Nível 3 do Grupo - Direção e Assessoramento Superiores a que se refere o Decreto número 71.235, de 10 de outubro de 1972.

Parágrafo único. Os cargos de Diretores das Divisões em que se constituir a SEMA serão incluídos no Nível 1 do Decreto referido neste artigo.

Art. 10. Os membros do Conselho Consultivo farão jus a diárias e transporte ou indenização de despesa de alimentação e pousada conforme o caso, quando o comparecimento às sessões do colegiado importar em seu deslocamento do local da repartição ou das atividades habituais.

VII - Disposições Gerais e Transitórias

Art. 11. A SEMA atuará de preferência, mediante convênio, através de órgãos executivos do MINTER e de outros Ministérios, Estados e Municípios e mediante contrato com empresas privadas, visando a realização de serviços de pesquisa, planejamento, controle e fiscalização relacionados com a conservação do meio ambiente, em particular no combate à poluição hídrica e do uso racional dos recursos naturais.

Art. 12. Terão prioridade, na utilização dos recursos do Fundo de Participação e do Fundo Especial, os projetos visando ao uso racional dos recursos naturais e à conservação do meio ambiente.

Parágrafo único. Caberá à SEMA assessorar o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral na análise dos projetos e dos Planos de Aplicação referentes aos Fundos de que trata este Artigo.

Art. 13. No âmbito de suas atribuições, a SEMA dará prioridade, nos exercícios de 1973 e 1974, aos estudos, proposições e ações relacionadas com a poluição hídrica.

§ 1º Para os efeitos previstos neste artigo, a SEMA adotará diretrizes e critérios que assegurem a defesa contra a poluição das águas, entendida como qualquer alteração de suas propriedades físicas, químicas ou biológicas, que possa importar em prejuízo à saúde, à segurança e ao bem-estar das populações, causar dano à flora e à fauna, ou comprometer o seu uso para fins sociais e econômicos.

§ 2º Para o cumprimento do disposto neste artigo, a SEMA deverá promover a assinatura de convênios com órgãos e entidades federais, de acordo com as respectivas competências.

§ 3º A SEMA envidará esforços para obter, igualmente, a colaboração efetiva e imediata de órgãos e instituições estaduais, municipais e privadas em todos os aspectos de sua atividade.

Art. 14. Os órgãos da Administração Federal, Direta e Indireta, bem como as Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e Fundações darão o necessário apoio para a consecução das finalidades da SEMA, nas respectivas áreas de atuação.

Art. 15. O Ministro de Estado do Interior baixará as instruções necessárias à plena execução deste Decreto bem como normas complementares sobre a estrutura e funcionamento da SEMA.

Art. 16. Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 30 de outubro de 1973; 152º da Independência e 85º da República.

Emílio G. Médici

João Paulo dos Reis
Velloso

José Costa Cavalcanti

Anexo II – Lei de Política Nacional do Meio Ambiente



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981

Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art 1º - Esta lei, com fundamento nos [incisos VI e VII do art. 23](#) e no [art. 235 da Constituição](#), estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental. [\(Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990\)](#)

DA 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 sócioeconômico, 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;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas; ([Regulamento](#))

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, 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;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora. ([Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989](#))

DOS OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologia s nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas á sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art. 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único. As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

DO SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; ([Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990](#))

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; ([Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990](#))

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; ([Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990](#))

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências; ([Redação dada pela Lei nº 12.856, de 2013](#))

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; ([Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989](#))

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; ([Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989](#))

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA. ([Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989](#))

DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 7º ([Revogado pela Lei nº 8.028, de 1990](#))

Art. 8º Compete ao CONAMA: ([Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990](#))

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; ([Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989](#))

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional. ([Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990](#))

III - ([Revogado pela Lei nº 11.941, de 2009](#))

IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental; ([VETADO](#));

V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; ([Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989](#))

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Parágrafo único. O Secretário do Meio Ambiente é, sem prejuízo de suas funções, o Presidente do Conama. [\(Incluído pela Lei nº 8.028, de 1990\)](#)

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental; [\(Regulamento\)](#)

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; [\(Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; [\(Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; [\(Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. [\(Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. [\(Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)

Art. 9º-A. O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental. [\(Redação dada pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

§ 1º O instrumento ou termo de instituição da servidão ambiental deve incluir, no mínimo, os seguintes itens: [\(Redação dada pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

I - memorial descritivo da área da servidão ambiental, contendo pelo menos um ponto de amarração georreferenciado; [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

II - objeto da servidão ambiental; [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

III - direitos e deveres do proprietário ou possuidor instituidor; [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

IV - prazo durante o qual a área permanecerá como servidão ambiental. [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

§ 2º A servidão ambiental não se aplica às Áreas de Preservação Permanente e à Reserva Legal mínima exigida. [\(Redação dada pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

§ 3º A restrição ao uso ou à exploração da vegetação da área sob servidão ambiental deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a Reserva Legal. [\(Redação dada pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

§ 4º Devem ser objeto de averbação na matrícula do imóvel no registro de imóveis competente: [\(Redação dada pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

I - o instrumento ou termo de instituição da servidão ambiental; [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

II - o contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental. [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

§ 5º Na hipótese de compensação de Reserva Legal, a servidão ambiental deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos. [\(Redação dada pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

§ 6º É vedada, durante o prazo de vigência da servidão ambiental, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão do imóvel a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites do imóvel. [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

§ 7º As áreas que tenham sido instituídas na forma de servidão florestal, nos termos do art. 44-A da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passam a ser consideradas, pelo efeito desta Lei, como de servidão ambiental. [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

Art. 9º-B. A servidão ambiental poderá ser onerosa ou gratuita, temporária ou perpétua. [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

§ 1º O prazo mínimo da servidão ambiental temporária é de 15 (quinze) anos. [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

§ 2º A servidão ambiental perpétua equivale, para fins creditícios, tributários e de acesso aos recursos de fundos públicos, à Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, definida no art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

§ 3º O detentor da servidão ambiental poderá aliená-la, cedê-la ou transferi-la, total ou parcialmente, por prazo determinado ou em caráter definitivo, em favor de outro proprietário ou de entidade pública ou privada que tenha a conservação ambiental como fim social. [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

Art. 9º-C. O contrato de alienação, cessão ou transferência da servidão ambiental deve ser averbado na matrícula do imóvel. [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

§ 1º O contrato referido no caput deve conter, no mínimo, os seguintes itens: [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

I - a delimitação da área submetida a preservação, conservação ou recuperação ambiental; [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

II - o objeto da servidão ambiental; [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

III - os direitos e deveres do proprietário instituidor e dos futuros adquirentes ou sucessores; [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

IV - os direitos e deveres do detentor da servidão ambiental; [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

V - os benefícios de ordem econômica do instituidor e do detentor da servidão ambiental; [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

VI - a previsão legal para garantir o seu cumprimento, inclusive medidas judiciais necessárias, em caso de ser descumprido. [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

§ 2º São deveres do proprietário do imóvel serviente, entre outras obrigações estipuladas no contrato: [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

I - manter a área sob servidão ambiental; [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

II - prestar contas ao detentor da servidão ambiental sobre as condições dos recursos naturais ou artificiais; [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

III - permitir a inspeção e a fiscalização da área pelo detentor da servidão ambiental; [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

IV - defender a posse da área serviente, por todos os meios em direito admitidos. [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

§ 3º São deveres do detentor da servidão ambiental, entre outras obrigações estipuladas no contrato: [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

I - documentar as características ambientais da propriedade; [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

II - monitorar periodicamente a propriedade para verificar se a servidão ambiental está sendo mantida; [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

III - prestar informações necessárias a quaisquer interessados na aquisição ou aos sucessores da propriedade; [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

IV - manter relatórios e arquivos atualizados com as atividades da área objeto da servidão; [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

V - defender judicialmente a servidão ambiental. [\(Incluído pela Lei nº 12.651, de 2012\).](#)

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011\)](#)

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente. [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011\)](#)

§ 2º (Revogado). [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011\)](#)

§ 3º (Revogado). [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011\)](#)

§ 4º (Revogado). [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 140, de 2011\)](#)

Art. 11. Compete ao IBAMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA. [\(Vide Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

§ 1º [\(Revogado pela Lei Complementar nº 140, de 2011\)](#)

§ 2º Inclui-se na competência da fiscalização e controle a análise de projetos de entidades, públicas ou privadas, objetivando a preservação ou a recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatórios ou poluidores.

Art. 12. As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

Parágrafo único. As entidades e órgãos referidos no caput deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e a melhoria da qualidade do meio ambiente.

Art. 13. O Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando:

I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;

II - à fabricação de equipamentos antipoluidores;

III - a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais.

Parágrafo único. Os órgãos, entidades e programas do Poder Público, destinados ao incentivo das pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos e aplicáveis na área ambiental e ecológica.

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios;

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

§ 2º No caso de omissão da autoridade estadual ou municipal, caberá ao Secretário do Meio Ambiente a aplicação das penalidades pecuniárias prevista neste artigo.

§ 3º Nos casos previstos nos incisos II e III deste artigo, o ato declaratório da perda, restrição ou suspensão será atribuição da autoridade administrativa ou financeira que concedeu os benefícios, incentivos ou financiamento, cumprimento resolução do CONAMA.

§ 4º [\(Revogado pela Lei nº 9.966, de 2000\)](#)

§ 5º A execução das garantias exigidas do poluidor não impede a aplicação das obrigações de indenização e reparação de danos previstas no § 1º deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)

Art. 15. O poluidor que expuser a perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal, ou estiver tornando mais grave situação de perigo existente, fica sujeito à pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos e multa de 100 (cem) a 1.000 (mil) MVR. [\(Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

§ 1º A pena é aumentada até o dobro se: [\(Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

I - resultar: [\(Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

a) dano irreversível à fauna, à flora e ao meio ambiente; [\(Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

b) lesão corporal grave; [\(Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

II - a poluição é decorrente de atividade industrial ou de transporte; [\(Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

III - o crime é praticado durante a noite, em domingo ou em feriado. [\(Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

§ 2º Incorre no mesmo crime a autoridade competente que deixar de promover as medidas tendentes a impedir a prática das condutas acima descritas. [\(Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

Art. 16 - [\(Revogado pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

Art. 17. Fica instituído, sob a administração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA: [\(Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

I - Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a consultoria técnica sobre problemas ecológicos e ambientais e à indústria e comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; [\(Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

II - Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dedicam a atividades potencialmente poluidoras e/ou à extração, produção, transporte e comercialização de produtos potencialmente

perigosos ao meio ambiente, assim como de produtos e subprodutos da fauna e flora. [\(Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989\)](#)

Art. 17-A. São estabelecidos os preços dos serviços e produtos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, a serem aplicados em âmbito nacional, conforme Anexo a esta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000\)](#)

Art. 17-B. Fica instituída a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia conferido ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais." [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 1º Revogado. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 2º Revogado. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

Art. 17-C. É sujeito passivo da TCFA todo aquele que exerça as atividades constantes do Anexo VIII desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 1º O sujeito passivo da TCFA é obrigado a entregar até o dia 31 de março de cada ano relatório das atividades exercidas no ano anterior, cujo modelo será definido pelo Ibama, para o fim de colaborar com os procedimentos de controle e fiscalização. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 2º O descumprimento da providência determinada no § 1º sujeita o infrator a multa equivalente a vinte por cento da TCFA devida, sem prejuízo da exigência desta. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 3º Revogado. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

Art. 17-D. A TCFA é devida por estabelecimento e os seus valores são os fixados no Anexo IX desta Lei." [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 1º Para os fins desta Lei, consideram-se: [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

I – microempresa e empresa de pequeno porte, as pessoas jurídicas que se enquadrem, respectivamente, nas descrições dos incisos I e II do *caput* do art. 2º da Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999; [\(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

II – empresa de médio porte, a pessoa jurídica que tiver receita bruta anual superior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) e igual ou inferior a R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais); [\(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

III – empresa de grande porte, a pessoa jurídica que tiver receita bruta anual superior a R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais). [\(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 2º O potencial de poluição (PP) e o grau de utilização (GU) de recursos naturais de cada uma das atividades sujeitas à fiscalização encontram-se definidos no Anexo VIII desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 3º Caso o estabelecimento exerça mais de uma atividade sujeita à fiscalização, pagará a taxa relativamente a apenas uma delas, pelo valor mais elevado. [\(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

Art. 17-E. É o Ibama autorizado a cancelar débitos de valores inferiores a R\$ 40,00 (quarenta reais), existentes até 31 de dezembro de 1999. [\(Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000\)](#)

Art. 17-F. São isentas do pagamento da TCFA as entidades públicas federais, distritais, estaduais e municipais, as entidades filantrópicas, aqueles que praticam agricultura de subsistência e as populações tradicionais. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

Art. 17-G. A TCFA será devida no último dia útil de cada trimestre do ano civil, nos valores fixados no Anexo IX desta Lei, e o recolhimento será efetuado em conta bancária vinculada ao Ibama, por intermédio de documento próprio de arrecadação, até o quinto dia útil do mês subsequente. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

Parágrafo único. Revogado. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 2º Os recursos arrecadados com a TCFA terão utilização restrita em atividades de controle e fiscalização ambiental. [\(Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006\)](#)

Art. 17-H. A TCFA não recolhida nos prazos e nas condições estabelecidas no artigo anterior será cobrada com os seguintes acréscimos: [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

I – juros de mora, na via administrativa ou judicial, contados do mês seguinte ao do vencimento, à razão de um por cento; [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

II – multa de mora de vinte por cento, reduzida a dez por cento se o pagamento for efetuado até o último dia útil do mês subsequente ao do vencimento; [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

III – encargo de vinte por cento, substitutivo da condenação do devedor em honorários de advogado, calculado sobre o total do débito inscrito como Dívida Ativa, reduzido para dez por cento se o pagamento for efetuado antes do ajuizamento da execução. [\(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 1º-A. Os juros de mora não incidem sobre o valor da multa de mora. [\(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 1º Os débitos relativos à TCFA poderão ser parcelados de acordo com os critérios fixados na legislação tributária, conforme dispuser o regulamento desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

Art. 17-I. As pessoas físicas e jurídicas que exerçam as atividades mencionadas nos incisos I e II do art. 17 e que não estiverem inscritas nos respectivos cadastros até o último dia útil do terceiro mês que se seguir ao da publicação desta Lei incorrerão em infração punível com multa de: [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

I – R\$ 50,00 (cinquenta reais), se pessoa física; [\(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

II – R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), se microempresa; [\(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

III – R\$ 900,00 (novecentos reais), se empresa de pequeno porte; [\(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

IV – R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), se empresa de médio porte; [\(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

V – R\$ 9.000,00 (nove mil reais), se empresa de grande porte. [\(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

Parágrafo único. Revogado. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

Art. 17-J. [\(Revogado pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

Art. 17-L. As ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente. [\(Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000\)](#)

Art. 17-M. Os preços dos serviços administrativos prestados pelo Ibama, inclusive os referentes à venda de impressos e publicações, assim como os de entrada, permanência e utilização de áreas ou instalações nas unidades de conservação, serão definidos em portaria do Ministro de Estado do Meio

Ambiente, mediante proposta do Presidente daquele Instituto. [\(Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000\)](#)

Art. 17-N. Os preços dos serviços técnicos do Laboratório de Produtos Florestais do Ibama, assim como os para venda de produtos da flora, serão, também, definidos em portaria do Ministro de Estado do Meio Ambiente, mediante proposta do Presidente daquele Instituto. [\(Incluído pela Lei nº 9.960, de 2000\)](#)

Art. 17-O. Os proprietários rurais que se beneficiarem com redução do valor do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, com base em Ato Declaratório Ambiental - ADA, deverão recolher ao Ibama a importância prevista no item 3.11 do Anexo VII da Lei nº 9.960, de 29 de janeiro de 2000, a título de Taxa de Vistoria. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 1º-A. A Taxa de Vistoria a que se refere o *caput* deste artigo não poderá exceder a dez por cento do valor da redução do imposto proporcionada pelo ADA. [\(Incluído pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 1º A utilização do ADA para efeito de redução do valor a pagar do ITR é obrigatória. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 2º O pagamento de que trata o *caput* deste artigo poderá ser efetivado em cota única ou em parcelas, nos mesmos moldes escolhidos pelo contribuinte para o pagamento do ITR, em documento próprio de arrecadação do Ibama. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 3º Para efeito de pagamento parcelado, nenhuma parcela poderá ser inferior a R\$ 50,00 (cinquenta reais). [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 4º O inadimplemento de qualquer parcela ensejará a cobrança de juros e multa nos termos dos incisos I e II do *caput* e §§ 1º-A e 1º, todos do art. 17-H desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 5º Após a vistoria, realizada por amostragem, caso os dados constantes do ADA não coincidam com os efetivamente levantados pelos técnicos do Ibama, estes lavrarão, de ofício, novo ADA, contendo os dados reais, o qual será encaminhado à Secretaria da Receita Federal, para as providências cabíveis. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

Art. 17-P. Constitui crédito para compensação com o valor devido a título de TCFA, até o limite de sessenta por cento e relativamente ao mesmo ano, o montante efetivamente pago pelo estabelecimento ao Estado, ao Município e ao Distrito Federal em razão de taxa de fiscalização ambiental. [\(Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000\)](#)

§ 1º Valores recolhidos ao Estado, ao Município e ao Distrital Federal a qualquer outro título, tais como taxas ou preços públicos de licenciamento e venda de produtos, não constituem crédito para compensação com a TCFA. ([Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000](#))

§ 2º A restituição, administrativa ou judicial, qualquer que seja a causa que a determine, da taxa de fiscalização ambiental estadual ou distrital compensada com a TCFA restaura o direito de crédito do Ibama contra o estabelecimento, relativamente ao valor compensado. ([Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000](#))

Art. 17-Q. É o Ibama autorizado a celebrar convênios com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal para desempenharem atividades de fiscalização ambiental, podendo repassar-lhes parcela da receita obtida com a TCFA." ([Redação dada pela Lei nº 10.165, de 2000](#))

Art. 18. ([Revogado pela Lei nº 9.985, de 2000](#))

Art 19 -([VETADO](#)).

Art. 19. Ressalvado o disposto nas Leis nºs 5.357, de 17 de novembro de 1967, e 7.661, de 16 de maio de 1988, a receita proveniente da aplicação desta Lei será recolhida de acordo com o disposto no art. 4º da Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. ([Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989](#))

Art. 20. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 21. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 31 de agosto de 1981; 160º da Independência e 93º da República.

JOÃO FIGUEIREDO
Mário Andreazza

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 2.9.1981

Anexo III – Mensagem ao Congresso da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente

1120 Terça-feira 9

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL

Junho de 1981

QUADRO V. 36
Efeitos Imediatos da Ação do Setor Público
Sobre a Economia Nordestina — 1960-1975
Cr\$ milhões — preços de 1975

Ano	Saldo Líquido
1960	-879,6
1961	-1.750,0
1962	-275,0
1963	-627,8
1964	-1.613,0
1965	-1.559,0
1966	-563,2
1967	2.319,1
1968	1.652,5
1969	434,5
1970	2.592,3
1971	1.546,2
1972	435,7
1973	-526,0
1974	-1.489,3
1975	654,8
Total	360,6

Fonte: Quadro , deflacionado cf Índice Geral de Preços (coluna 2 da Conjuntura Econômica).

O SR. PRESIDENTE (Passos Pôrto) — Não há mais oradores inscritos para o período de breves comunicações.

A Presidência convoca sessão conjunta a realizar-se hoje, às 18 horas e 30 minutos, neste Plenário, destinada à leitura da Mensagem nº 63, de 1981-CN, referente ao Decreto-lei nº 1.856, de 1981.

O SR. PRESIDENTE (Passos Pôrto) — Sobre a mesa, officios que serão lidos pelo Sr. 1º-Secretário.

São lidos e deferidos os seguintes

Em 8 de junho de 1981.

Senhor Presidente:

Na qualidade de Presidente da Comissão Mista do Congresso Nacional, incumbida de examinar e emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 8, de 1981-CN, que "Altera dispositivos do Decreto-lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, que dispõe sobre o processo de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas na Faixa de Fronteira, e dá outras providências", solicito a Vossa Excelência a prorrogação por 5 (cinco) dias do prazo — a encerrar-se dia 8 de junho corrente — concedido a este Órgão para apresentação do parecer.

Outrossim, esclareço que o pedido se justifica pela importância da matéria, objeto de estudo, e que está a exigir do Relator, Senhor Senador Passos Pôrto, um prazo mais dilatado para elaboração do parecer.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de estima e elevada consideração. — Deputado Jerônimo Santana, Presidente.
Em 8 de junho de 1981.

Senhor Presidente:

Na qualidade de Presidente da Comissão Mista do Congresso Nacional, incumbida de examinar e emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 9, de 1981-CN, que "Cria, no Ministério da Aeronáutica, o Corpo Feminino da Reserva da Aeronáutica, e dá outras providências", solicito a Vossa Excelência a prorrogação por 4 (quatro) dias do prazo concedido a este Órgão para apresentação do parecer, que se encerra hoje.

Outrossim, esclareço que o pedido se justifica pela importância da matéria, objeto de estudo, e que está a exigir do Relator, Senhor Deputado Hélio Campos, um prazo mais dilatado para elaboração do parecer.

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de estima e elevada consideração. — Senadora Laélia Alcântara, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Passos Pôrto) — Passa-se à

ORDEM DO DIA

A presente sessão destina-se à leitura da Mensagem Presidencial nº 62, de 1981-CN, que será feita pelo Sr. 1º-Secretário.

É lida a seguinte

MENSAGEM Nº 62, DE 1981-(CN) (Nº 207/81, na origem)

Excelentíssimos Senhores Membros do Congresso Nacional:

Nos termos do § 2º do art. 51 da Constituição, tenho a honra de submeter à elevada deliberação de Vossas Excelências, acompanhado de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado do Interior, o anexo Projeto de Lei que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Brasília, 2 de junho de 1981. — João Figueiredo.

E.M. nº 44

5 de maio de 1981.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República:

Tenho a honra de submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo Anteprojeto de Lei, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente, cria o Conselho Nacional do Meio Ambiente e institui o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

O referido Anteprojeto, contendo normas gerais a serem aplicadas pela União, Estados, Distrito Federal, Territórios Federais e Municípios, tem por fundamento o art. 8º, item XVII, alíneas c, h e i, da Constituição, posto que as normas relativas à proteção ambiental interessam, diretamente, à defesa e proteção da saúde e dos recursos naturais, sendo assim, sem dúvida, matéria de competência da União, não excluída todavia, a competência dos Estados para, no que concerne à alínea c, legislar, supletivamente, na forma prevista no parágrafo único do mencionado dispositivo constitucional.

O Anteprojeto de Lei divide-se em vários artigos. Neles estão explicitados os fundamentos jurídicos e as definições básicas referentes à política nacional do meio ambiente, seus princípios, diretrizes e instrumentos, à esfera de ação sistemática dos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais do meio ambiente e ao Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Os dispositivos referentes à política nacional do meio ambiente instituem os princípios dessa política, indicando a conduta a ser seguida diante da problemática ambiental, além de estabelecer suas diretrizes, visando a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Prevêem, ainda, determinações de critérios, normas e padrões de qualidade dos recursos naturais, visando sua melhor utilização no processo de desenvolvimento.

Por seus objetivos, fica determinado, em linhas gerais, que a ação do Governo Federal será, sobretudo, normativa e coordenadora, cabendo preferencialmente aos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, tarefas executivas. À União se reserva o direito de exercer, supletivamente, ações de caráter executivo, se por alguma razão essas não puderem ser realizadas satisfatoriamente pelas demais esferas governamentais.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente, de acordo com o Anteprojeto, será órgão normativo, com atribuições de propor a política nacional do meio ambiente e as medidas prioritárias de ação governamental. Caberá, ainda, ao Conselho Nacional do Meio Ambiente o estabelecimento de normas, critérios e padrões relativos à qualidade ambiental, e acompanhar, para avaliação e pronunciamento periódico, a execução da política nacional do meio ambiente.

A competência privativa do Conselho Nacional do Meio Ambiente de baixar normas e padrões nacionais de controle da poluição provocada por veículos automotores, aeronaves e embarcações prevista no Anteprojeto, decorre da necessidade de uniformizar critérios para todo o território nacional, vez que a indústria teria dificuldades técnicas de atender exigências a nível regional ou estadual.

São considerados, no Anteprojeto, como instrumentos da política nacional do meio ambiente, o licenciamento de atividades eletiva ou potencialmente poluidoras, a concessão ou suspensão de incentivos e financiamentos, as penalidades pelo não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental, e o Cadastro Técnico Federal das Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

Finalmente, cabe evidenciar que as penalidades estabelecidas no Anteprojeto são as mesmas da legislação atual, com apenas duas inovações, consubstanciadas na possibilidade de perda de incentivos e benefícios fiscais ou de participação em linhas de financiamento.

Essas, Senhor Presidente, as razões da presente exposição e do Anteprojeto de Lei, em anexo, que encaminho à consideração de Vossa Excelência, solicitando seja encaminhado, para deliberação, ao Congresso Nacional.

Queira aceitar os protestos do meu mais profundo respeito. — Mário David Andreazza.

Anexo IV – Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – Original



Senado Federal
Subsecretaria de Informações

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial.

LEI Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o CONGRESSO NACIONAL decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - Esta Lei, com fundamento no art. 8º, item XVII, alíneas *c*, *h* e *i*, da Constituição Federal, estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente, cria o Conselho Nacional do Meio Ambiente e institui o Cadastro Técnico Federal de Atividades e instrumentos de Defesa Ambiental.

Da 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;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, 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;

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V - recursos ambientais, a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera.

Dos objetivos da política nacional do meio ambiente

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art. 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único - As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

Do Sistema Nacional do Meio Ambiente

Art. 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - Órgão Superior: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, com a função de assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente;

II - Órgão Central: a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, do Ministério do Interior, à qual cabe promover, disciplinar e avaliar a implantação da Política Nacional do Meio Ambiente;

III - Órgãos Setoriais: os órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública Federal, direta ou indireta, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, cujas entidades estejam, total ou parcialmente, associadas às de preservação da qualidade ambiental ou de disciplinamento do uso de recursos ambientais;

IV - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e de controle e fiscalização das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental;

V - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição.

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º - Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º - Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º - De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico e científico às atividades da SEMA.

Do Conselho Nacional do Meio Ambiente

Art. 7º - É criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, cuja composição, organização, competência e funcionamento serão estabelecidos, em regulamento, pelo Poder Executivo.

Parágrafo único - Integrarão, também, o CONAMA:

a) representantes dos Governos dos Estados, indicados de acordo com o estabelecido em regulamento, podendo ser adotado um critério de delegação por regiões, com indicação alternativa do representante comum, garantida sempre a participação de um representante dos Estados em cujo território haja área crítica de poluição, assim considerada por decreto federal;

b) Presidentes das Confederações Nacionais da Indústria, da Agricultura e do Comércio, bem como das Confederações Nacionais dos Trabalhadores na Indústria, na Agricultura e no Comércio;

c) Presidentes da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza;

d) dois representantes de Associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e de combate à poluição, a serem nomeados pelo Presidente da República.

Art. 8º Incluir-se-ão entre as competências do CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta da SEMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pela SEMA;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como a entidades privadas, as informações indispensáveis ao exame da matéria;

III - decidir, como última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pela SEMA;

IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental; (VETADO);

V - determinar, mediante representação da SEMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a

perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI - a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

§ 1º - Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.

§ 2º - Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da SEMA.

§ 3º - O órgão estadual do meio ambiente e a SEMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os

efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.

§ 4º - Caberá exclusivamente ao Poder Executivo Federal, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, o licenciamento previsto no “*caput*” deste artigo, quando relativo a pólos petroquímicos e cloroquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

Art. 11 - Compete à SEMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA.

§ 1º - A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pela SEMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes.

§ 2º - Inclui-se na competência da fiscalização e controle a análise de projetos de entidades, públicas ou privadas, objetivando a preservação ou a recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatórios ou poluidores.

Art. 12 - As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

Parágrafo único - As entidades e órgãos referidos no “*caput*” deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente.

Art. 13 - O Poder Executivo incentivará as atividades voltadas ao meio ambiente, visando:

I - ao desenvolvimento, no País, de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental;

II - à fabricação de equipamentos antipoluidores;

III - a outras iniciativas que propiciem a racionalização do uso de recursos ambientais.

Parágrafo único - Os órgãos, entidades, e programas do Poder Público, destinados ao incentivo das pesquisas científicas e tecnológicas, considerarão, entre as suas metas prioritárias, o apoio aos projetos que visem a adquirir e desenvolver conhecimentos básicos e aplicáveis na área ambiental e ecológica.

Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios.

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

§ 2º - No caso de omissão da autoridade estadual ou municipal, caberá ao Secretário do Meio Ambiente a aplicação das penalidades pecuniárias previstas neste artigo.

§ 3º - Nos casos previstos nos incisos II e III deste artigo, o ato declaratório da perda, restrição ou suspensão será atribuição da autoridade administrativa ou financeira que concedeu os benefícios, incentivos ou financiamento, cumprindo resolução do CONAMA.

§ 4º - Nos casos de poluição provocada pelo derramamento ou lançamento de detritos ou óleo em águas brasileiras, por embarcações e terminais marítimos ou fluviais, prevalecer o disposto na Lei nº 5.357, de 17 de novembro de 1967.

Art. 15 - É da competência exclusiva do Presidente da República, a suspensão prevista no inciso IV do artigo anterior por prazo superior a 30 (trinta) dias.

§ 1º - O Ministro de Estado do Interior, mediante proposta do Secretário do Meio Ambiente e/ou por provocação dos governos locais, poderá suspender as atividades referidas neste artigo por prazo não excedente a 30 (trinta) dias.

§ 2º - Da decisão proferida com base no parágrafo anterior caberá recurso, com efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, para o Presidente da República.

Art. 16 - Os Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios poderão adotar medidas de emergência, visando a reduzir, nos limites necessários, ou paralisar, pelo prazo máximo de 15 (quinze) dias, as atividades poluidoras.

Parágrafo único - Da decisão proferida com base neste artigo, caberá recurso, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, ao Ministro do Interior.

Art. 17 - É instituído, sob a administração da SEMA, o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, para registro obrigatório de pessoas físicas ou jurídicas que se dediquem à consultoria técnica sobre problemas ecológicos ou ambientais e à indústria ou comércio de equipamentos, aparelhos e instrumentos destinados ao controle de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

Art. 18 - São transformadas em reservas ou estações ecológicas, sob a responsabilidade da SEMA, as florestas e as demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no art. 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 - Código Florestal, e os pousos das aves de arribação protegidas por convênios, acordos ou tratados assinados pelo Brasil com outras nações.

Parágrafo único - As pessoas físicas ou jurídicas que, de qualquer modo, degradarem reservas ou estações ecológicas, bem como outras áreas declaradas como de relevante interesse ecológico, estão sujeitas às penalidades previstas no art. 14 desta Lei.

Art. 19 -(VETADO).

Art. 20 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 21 - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 31 de agosto de 1981; 160º da Independência e 93º da República.

JOÃO FIGUEIREDO

Mário David
Andreazza

Anexo V – Estatuto da Cidade



Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os [arts. 182](#) e [183 da Constituição Federal](#), será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres. [\(Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

CAPÍTULO II
DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)
- u) legitimação de posse. [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

Seção III

Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Seção IV

Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Seção V

Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

Seção VI

Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)

Seção VII

Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

Seção VIII

Do direito de preempção

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

Seção IX

Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

- I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Seção X

Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

- I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
- II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

- I – definição da área a ser atingida;
- II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Seção XI

Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Seção XII

Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

CAPÍTULO III

DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no [§ 4º do art. 182 da Constituição Federal](#);

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a [Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009](#), e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a [Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997](#). [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

I - demarcação do novo perímetro urbano; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do **caput** do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. [\(Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008\)](#) [Vigência](#)

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Art. 53.: [\(Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001\)](#)

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

["Art. 4º](#) Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)." (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167.

I -

[28\)](#) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

....." (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167.

I –

[37\)](#) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

[38\)](#) (VETADO)

[39\)](#) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167.

II –

[18\)](#) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

[19\)](#) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

[20\)](#) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180^o da Independência e 113^o da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo de Tarso Ramos Ribeiro

Geraldo Magela da Cruz Quintão

Pedro Malan

Benjamin Benzaquen Sicsú

Martus Tavares

José Sarney Filho

Alberto Mendes Cardoso

Este texto não substitui o publicado no DOU de 11.7.2001

Anexo VI – Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano 1972

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, e, atenta à necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano,

Proclama que:

1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.

2. A proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos.

3. O homem deve fazer constante avaliação de sua experiência e continuar descobrindo, inventando, criando e progredindo. Hoje em dia, a capacidade do homem de transformar o que o cerca, utilizada com discernimento, pode levar a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e oferecer-lhes a oportunidade de enobrecer sua existência. Aplicado errônea e imprudentemente, o mesmo poder pode causar danos incalculáveis ao ser humano e a seu meio ambiente. Em nosso redor vemos multiplicar-se as provas do dano causado pelo homem em muitas regiões da terra, níveis perigosos de poluição da água, do ar, da terra e dos seres vivos; grandes transtornos de equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências, nocivas para a saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente por ele criado, especialmente naquele em que vive e trabalha.

4. Nos países em desenvolvimento, a maioria dos problemas ambientais estão motivados pelo subdesenvolvimento. Milhões de pessoas seguem vivendo muito

abaixo dos níveis mínimos necessários para uma existência humana digna, privada de alimentação e vestuário, de habitação e educação, de condições de saúde e de higiene adequadas. Assim, os países em desenvolvimento devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, tendo presente suas prioridades e a necessidade de salvaguardar e melhorar o meio ambiente. Com o mesmo fim, os países industrializados devem esforçar-se para reduzir a distância que os separa dos países em desenvolvimento. Nos países industrializados, os problemas ambientais estão geralmente relacionados com a industrialização e o desenvolvimento tecnológico

5. O crescimento natural da população coloca continuamente, problemas relativos à preservação do meio ambiente, e devem-se adotar as normas e medidas apropriadas para enfrentar esses problemas. De todas as coisas do mundo, os seres humanos são a mais valiosa. Eles são os que promovem o progresso social, criam riqueza social, desenvolvem a ciência e a tecnologia e, com seu árduo trabalho, transformam continuamente o meio ambiente humano. Com o progresso social e os avanços da produção, da ciência e da tecnologia, a capacidade do homem de melhorar o meio ambiente aumenta a cada dia que passa.

6. Chegamos a um momento da história em que devemos orientar nossos atos em todo o mundo com particular atenção às consequências que podem ter para o meio ambiente. Por ignorância ou indiferença, podemos causar danos imensos e irreparáveis ao meio ambiente da terra do qual dependem nossa vida e nosso bem-estar. Ao contrário, com um conhecimento mais profundo e uma ação mais prudente, podemos conseguir para nós mesmos e para nossa posteridade, condições melhores de vida, em um meio ambiente mais de acordo com as necessidades e aspirações do homem. As perspectivas de elevar a qualidade do meio ambiente e de criar uma vida satisfatória são grandes. É preciso entusiasmo, mas, por outro lado, serenidade de ânimo, trabalho duro e sistemático. Para chegar à plenitude de sua liberdade dentro da natureza, e, em harmonia com ela, o homem deve aplicar seus conhecimentos para criar um meio ambiente melhor. A defesa e o melhoramento do meio ambiente humano para as gerações presentes e futuras se converteu na meta imperiosa da humanidade, que se deve perseguir, ao mesmo tempo em que se mantém as metas fundamentais já estabelecidas, da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo, e em conformidade com elas.

7. Para se chegar a esta meta será necessário que cidadãos e comunidades, empresas e instituições, em todos os planos, aceitem as responsabilidades que possuem e que todos eles participem equitativamente, nesse esforço comum. Homens de toda condição e organizações de diferentes tipos plasmarão o meio

ambiente do futuro, integrando seus próprios valores e a soma de suas atividades. As administrações locais e nacionais, e suas respectivas jurisdições, são as responsáveis pela maior parte do estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente. Também se requer a cooperação internacional com o fim de conseguir recursos que ajudem aos países em desenvolvimento a cumprir sua parte nesta esfera. Há um número cada vez maior de problemas relativos ao meio ambiente que, por ser de alcance regional ou mundial ou por repercutir no âmbito internacional comum, exigem uma ampla colaboração entre as nações e a adoção de medidas para as organizações internacionais, no interesse de todos. A Conferência encarece aos governos e aos povos que unam esforços para preservar e melhorar o meio ambiente humano em benefício do homem e de sua posteridade.

II - PRINCÍPIOS

Expressa a convicção comum de que:

Princípio 1

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.

Princípio 2

Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.

Princípio 3

Deve-se manter, e sempre que possível, restaurar ou melhorar a capacidade da terra em produzir recursos vitais renováveis.

Princípio 4

O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.

Princípio 5

Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

Princípio 6

Deve-se por fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outros materiais que liberam calor, em quantidades ou concentrações tais que o meio ambiente não possa neutralizá-los, para que não se causem danos graves e irreparáveis aos ecossistemas. Deve-se apoiar a justa luta dos povos de todos os países contra a poluição.

Princípio 7

Os Estados deverão tomar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam por em perigo a saúde do homem, os recursos vivos e a vida marinha, menosprezar as possibilidades de derramamento ou impedir outras utilizações legítimas do mar.

Princípio 8

O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida.

Princípio 9

As deficiências do meio ambiente originárias das condições de subdesenvolvimento e os desastres naturais colocam graves problemas. A melhor

maneira de saná-los está no desenvolvimento acelerado, mediante a transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços internos dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna que possam requerer.

Princípio 10

Para os países em desenvolvimento, a estabilidade dos preços e a obtenção de ingressos adequados dos produtos básicos e de matérias primas são elementos essenciais para o ordenamento do meio ambiente, já que há de se Ter em conta os fatores econômicos e os processos ecológicos.

Princípio 11

As políticas ambientais de todos os Estados deveriam estar encaminhadas para aumentar o potencial de crescimento atual ou futuro dos países em desenvolvimento e não deveriam restringir esse potencial nem colocar obstáculos à conquista de melhores condições de vida para todos. Os Estados e as organizações internacionais deveriam tomar disposições pertinentes, com vistas a chegar a um acordo, para se poder enfrentar as consequências econômicas que poderiam resultar da aplicação de medidas ambientais, nos planos nacional e internacional.

Princípio 12

Recursos deveriam ser destinados para a preservação e melhoramento do meio ambiente tendo em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e gastos que pudessem originar a inclusão de medidas de conservação do meio ambiente em seus planos de desenvolvimento, bem como a necessidade de oferecer-lhes, quando solicitado, mais assistência técnica e financeira internacional com este fim.

Princípio 13

Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população.

Princípio 14

O planejamento racional constitui um instrumento indispensável para conciliar as diferenças que possam surgir entre as exigências do desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente.

Princípio 15

Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista.

Princípio 16

Nas regiões onde exista o risco de que a taxa de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas de população prejudiquem o meio ambiente ou o desenvolvimento, ou onde, a baixa densidade de população possa impedir o melhoramento do meio ambiente humano e limitar o desenvolvimento, deveriam se aplicadas políticas demográficas que respeitassem os direitos humanos fundamentais e contassem com a aprovação dos governos interessados.

Princípio 17

Deve-se confiar às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente.

Princípio 18

Como parte de sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social deve-se utilizar a ciência e a tecnologia para descobrir, evitar e combater os riscos que ameaçam o meio ambiente, para solucionar os problemas ambientais e para o bem comum da humanidade.

Princípio 19

É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma

opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos.

Princípio 20

Devem-se fomentar em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento, a pesquisa e o desenvolvimento científicos referentes aos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. Neste caso, o livre intercâmbio de informação científica atualizada e de experiência sobre a transferência deve ser objeto de apoio e de assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais. As tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento de forma a favorecer sua ampla difusão, sem que constituam uma carga econômica para esses países.

Princípio 21

Em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos em aplicação de sua própria política ambiental e a obrigação de assegurar-se de que as atividades que se levem a cabo, dentro de sua jurisdição, ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda jurisdição nacional.

Princípio 22

Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional no que se refere à responsabilidade e à indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob o controle de tais Estados causem à zonas fora de sua jurisdição.

Princípio 23

Sem prejuízo dos critérios de consenso da comunidade internacional e das normas que deverão ser definidas a nível nacional, em todos os casos será indispensável considerar os sistemas de valores prevalecentes em cada país, e, a aplicabilidade de normas que, embora válidas para os países mais avançados, possam ser inadequadas e de alto custo social para países em desenvolvimento.

Princípio 24

Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam Ter para o meio ambiente,, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os estados.

Princípio 25

Os Estados devem assegurar-se de que as organizações internacionais realizem um trabalho coordenado, eficaz e dinâmico na conservação e no melhoramento do meio ambiente.

Princípio 26

É' preciso livrar o homem e seu meio ambiente dos efeitos das armas nucleares e de todos os demais meios de destruição em massa. Os Estados devem-se esforçar para chegar logo a um acordo – nos órgãos internacionais pertinentes- sobre a eliminação e a destruição completa de tais armas.

Fonte: Biblioteca de Direitos Humanos da USP. Disponível em : <
<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>> Acesso em 10/02/2012

Anexo VII – Declaração do Rio 1992

A Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e desenvolvimento,

Tendo-se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992,

Reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e buscando avançar a partir dela,

Com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global por meio do estabelecimento de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chave da sociedade e os indivíduos,

Trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento,

Reconhecendo a natureza interdependente e integral da Terra, nosso lar,

Proclama que:

Princípio 1

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

Princípio 2

Os Estados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os Princípios de Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.

Princípio 3

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades ambientais e de desenvolvimento de gerações presentes e futuras.

Princípio 4

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste.

Princípio 5

Todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, devem cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza de forma a reduzir as disparidades nos padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo.

Princípio 6

A situação e necessidades especiais dos países em desenvolvimento, em particular dos países menos desenvolvidos relativo e daqueles ambientalmente mais vulneráveis, devem receber prioridade especial. Ações internacionais no campo do meio ambiente e do desenvolvimento devem, também, atender aos interesses e necessidades de todos os países.

Princípio 7

Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados tem responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que tem na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam.

Princípio 8

Para atingir o desenvolvimento sustentável e mais alta qualidade de vida para todos, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo e promover políticas demográficas adequadas.

Princípio 9

Os Estados devem cooperar com vistas ao fortalecimento da capacitação endógena para o desenvolvimento sustentável, pelo aprimoramento da compreensão científica por meio do intercâmbio de conhecimento científico e tecnológico, e pela intensificação do desenvolvimento, adaptação, difusão, e transferência de tecnologias, inclusive tecnologias novas e inovadoras.

Princípio 10

A melhor maneira de tratar questões ambientais e assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. 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 de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos.

Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

Princípio 11

Os Estados devem adotar legislação ambiental eficaz. Padrões ambientais e objetivos e prioridades em matéria de ordenação do meio ambiente devem refletir o contexto ambiental e de desenvolvimento a que se aplicam. Padrões utilizados por alguns países podem resultar inadequados para outros, em especial países em desenvolvimento, acarretando custos sociais e econômicos injustificados.

Princípio 12

Os Estados devem cooperar para o estabelecimento de um sistema econômico internacional aberto e favorável, propício ao crescimento econômico e ao desenvolvimento sustentável em todos os países, de modo a possibilitar o tratamento mais adequado dos problemas da degradação ambiental. Medidas de política comercial para propósitos ambientais não devem constituir-se em meios para a imposição de discriminações arbitrárias ou injustificáveis ou em barreiras disfarçadas ao comércio internacional. Devem ser evitadas ações unilaterais para o tratamento de questões ambientais fora da jurisdição do país importador. Medidas destinadas a tratar de problemas ambientais transfronteiriços ou globais devem, na medida do possível, basear-se em um consenso internacional.

Princípio 13

Os Estados devem desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e indenização das vítimas de poluição e outros danos ambientais. Os Estados devem, ainda, cooperar de forma expedita e determinada para o desenvolvimento de normas de direito internacional ambiental relativas à responsabilidade e indenização por efeitos adversos de danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.

Princípio 14

Os Estados devem cooperar de modo efetivo para desestimular ou prevenir a mudança ou transferência para outros Estados de quaisquer atividades ou substâncias que causem degradação ambiental grave ou que sejam prejudiciais à saúde humana.

Princípio 15

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Princípio 16

Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem promover a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.

Princípio 17

A avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.

Princípio 18

Os Estados devem notificar imediatamente outros Estados de quaisquer desastres naturais ou outras emergências que possam gerar efeitos nocivos súbitos sobre o meio ambiente destes últimos. Todos os esforços devem ser empreendidos pela comunidade internacional para auxiliar os Estados afetados.

Princípio 19

Os Estados devem prover oportunamente, a Estados que possam ser afetados, notificação prévia e informações relevantes sobre atividades potencialmente causadoras de considerável impacto transfronteiriço negativo sobre o meio ambiente, e devem consultar-se com estes tão logo quanto possível e de boa fé.

Princípio 20

As mulheres desempenham papel fundamental na gestão do meio ambiente e no desenvolvimento. Sua participação plena e, portanto, essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Princípio 21

A criatividade, os ideais e a coragem dos jovens do mundo devem ser mobilizados para forjar uma parceria global com vistas a alcançar o desenvolvimento sustentável e assegurar um futuro melhor para todos.

Princípio 22

As populações indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm papel fundamental na gestão do meio ambiente e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar de forma apropriada a identidade, cultura e interesses dessas populações e comunidades, bem como habilitá-las a participar efetivamente da promoção do desenvolvimento sustentável.

Princípio 23

O meio ambiente e os recursos naturais dos povos submetidos à opressão, dominação e ocupação devem ser protegidos.

Princípio 24

A guerra é, por sua natureza, contrária ao desenvolvimento sustentável. Os Estados devem, por conseguinte, respeitar o direito internacional aplicável à proteção do meio ambiente em tempos de conflito armado, e cooperar para seu desenvolvimento progressivo, quando necessário.

Princípio 25

A paz, o desenvolvimento e a proteção ambiental são interdependentes indivisíveis.

Princípio 26

Os Estados devem solucionar todas as suas controvérsias ambientais de forma pacífica, utilizando-se dos meios apropriados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas.

Princípio 27

Os Estados e os povos devem cooperar de boa fé e imbuídos de um espírito de parceria para a realização dos princípios consubstanciados nesta Declaração, e para o desenvolvimento progressivo; do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável.

Fonte: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.
Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141992000200013&script=sci_arttext > Acesso em 10/02/2012