

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

SOLANGE TOMIYAMA

**CRITÉRIOS PARA IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE
DIREITO AMBIENTAL**

Doutorado em Direitos Difusos e Coletivos

- São Paulo / 2009 -

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

SOLANGE TOMIYAMA

CRITERIOS PARA IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de **DOUTORA** em Direito das Relações Sociais, Difusos e Coletivos, sob a orientação da **Professora Doutora Regina Vera Villas Bôas**.

Banca Examinadora

O MENESTREL

Um dia você aprende que...

(...)

Aprende que não importa em quantos pedaços seu coração foi partido, o mundo não pára para que você o conserte.

Aprende que o tempo não é algo que possa voltar para trás.

Portanto, plante seu jardim e decore sua alma, ao invés de esperar que alguém lhe traga flores.

E você aprende que realmente pode suportar...

que realmente é forte, e que pode ir muito mais longe depois de pensar que não se pode mais.

E que realmente a vida tem valor e que você tem valor diante da vida!

Nossas dúvidas são traidoras e nos fazem perder o bem que poderíamos conquistar, se não fosse o medo de tentar.

William Shakespeare

A Deus,

meu protetor

À minha família

minha formação

Ao Sergio

meu amor

À UNISUZ

minha inspiração

AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma tese de doutorado exige dedicação, abnegação, sacrifícios, renúncias... A superação desses obstáculos só foi possível graças à ajuda de pessoas maravilhosas, e faço questão de arrolar, como manifestação da minha gratidão, pois, sem elas, não teria conseguido chegar até aqui.

Agradeço, primeiramente, à minha orientadora, professora Regina Vera Villas Bôas, pela paciente e sábia orientação, pela compreensão de minhas inseguranças e pelo exemplo de professora, pesquisadora e ser humano.

Ao amigo Luiz Manoel Gomes Júnior, primeira pessoa que me estimulou a cursar o doutorado. Meu querido amigo, minha luz, meu apoio, quem me fez acreditar que “por não saber que não podia ser feito, foi lá e fez”.

Ao amigo Ruy de Oliveira Domingos, aquele que me ouviu e me ajudou, me incentivou a nunca desistir, e sempre me cobrou “uma folha por dia”.

À minha família, meus pais Olimpio e Nair, minhas irmãs Samantha e Simone e meu noivo Sergio, pessoas que compreenderam a minha ausência e o meu nervosismo, e, mesmo assim, me deram amor, apoio e estímulo.

À UNISUZ, minha segunda família: meus amigos Nazih Youssef Franciss, Jane Gatti de Campos, Élcio Adami Terra, Cheila Bragadin, Maurício Teodoro de Souza, Antonio Luiz Mometti, Rosália Maria Netto Prados, Joaquim Rodrigues Guimarães, Fernanda Eugenia Fernandes, Nyssia Freitas Meira, por estarem presentes em minha vida.

Agradeço à banca examinadora, que prontamente aceitou o convite para fazer parte dela: Patrícia Miranda Pizzol, Márcio Pugliesi, Luiz Manoel Gomes Júnior, Miriam Fecho Chueri, Sergio Seiji Shimura e Ivan Martins Mota.

Ao CNPq, pelo apoio a essa pesquisadora.

RESUMO

Os princípios, no campo da ciência, correspondem a proposições básicas, típicas, fundamentais para a construção de um sistema. Estes são considerados espécies de normas, ao lado das regras, que compõem toda a estrutura do sistema jurídico. No âmbito do direito ambiental, a doutrina brasileira não é homogênea na abordagem de seus princípios. Trata-se de uma incerteza jurídica quanto à identificação desses princípios, e, por via de consequência, na dificuldade da correta aplicação, na interpretação e na implementação desse ramo jurídico, por todos os operadores do direito. Isso porque, os princípios de direito ambiental são identificados sob diferentes critérios: a) com base nas Declarações Internacionais; b) com base na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente; c) com base na adaptação dos princípios de outros ramos do direito, aplicáveis à matéria ambiental; d) com base na Constituição Federal; e) com base na conjugação de todos os fundamentos acima mencionados. Através da análise do sistema jurídico de proteção ambiental brasileiro, associada à metodologia de pesquisa bibliográfica, envolvendo a literatura já publicada sobre o assunto, buscar-se-á a identificação de um denominador comum que possa indicar a direção dos critérios capazes de tornar objetiva a identificação dos princípios de direito ambiental. E ao final, poder contribuir cientificamente com os estudos sobre a ciência jurídica de proteção do meio ambiente, na tentativa de ajudar na sua construção e consolidação, efetiva e adequada aos fins a que foi criada: a proteção dos bens ambientais, garantidores de uma sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Palavras-chave: Princípios, critérios de identificação, sistematização, compreensão.

ABSTRACT

The principles, at the science scope, correspond to the basic, typical and fundamental proposals for the construction of a system. These are considered species of norms to the side of the rules that compose all the structure of the legal system. In the scope of the environmental law the Brazilian doctrine is not homogenous in the boarding of its principles. One is about a legal uncertainty related to the identification of these principles and, consequently a difficult at the correct application in the interpretation and implementation of this legal branch by all operators of the right. That happens because of the analysis of the principles of the environmental law which are done based on different fundamentals: a) international declarations; b) law of the international politics of the environment; c) adaptation of the principles of other branches of the right; d) Federal Constitution e) junction of all the mentioned fundamentals. Through the analysis of the legal system of Brazilian ambient protection associated to the methodology of bibliographical research we intend to reach a common denominator to indicate the direction of the criteria capable to become objective the identification of the principles of the environmental law. At the end, we can contribute scientifically with the studies on the legal science of protection to the environment in order to attempt to help in the effective construction and consolidation that is adequate to its purpose: protection of the ambient goods that are guarantors of salutary quality of life for the present and future generations.

Key-words: principles, identification criteria; systematization, comprehension

SUMÁRIO

RESUMO	07
ABSTRACT	08
INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO I - PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL	21
1.1. Os princípios de direito ambiental comuns na doutrina	22
1.1.1. Princípio da avaliação prévia de impacto ambiental	24
1.1.2. Princípio da cooperação	25
1.1.3. Princípio da defesa do meio ambiente	26
1.1.4. Princípio da educação ambiental	27
1.1.5. Princípio da equidade intergeracional	29
1.1.6. Princípio da função social e ambiental da propriedade	30
1.1.7. Princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente	33
1.1.8. Princípio da informação	35
1.1.9. Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente	37
1.1.10. Princípio da natureza pública da proteção ambiental	38
1.1.11. Princípio da participação	39
1.1.12. Princípio da precaução	41
1.1.13. Princípio da prevenção	43
1.1.14. Princípio da proteção da biodiversidade	46

1.1.15. Princípio da responsabilização	49
1.1.16. Princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais	51
1.1.17. Princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente	52
1.1.18. Princípio da ubiqüidade	53
1.1.19. Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana	54
1.1.20. Princípio do desenvolvimento sustentável	57
1.1.21. Princípio do poluidor-pagador	59
1.1.22. Princípio do respeito à identidade cultural	62
1.2. Outros princípios de direito ambiental não tão comuns na doutrina brasileira	63
1.3. Outros princípios de direito ambiental não tão comuns na doutrina estrangeira	66
1.3.1. Princípio da conjunção dos aspectos coletivos e individuais	66
1.3.2. Princípio da integração	67
1.3.3. Princípio da interiorização dos bens e interesses ambientais e a publicação das decisões que os afete	68
1.3.4. Princípio da judicialização dos interesses coletivos: o direito ambiental como direito de uma tutela judicial efetiva	69
1.3.5. Princípio da justiça distributiva	70
1.3.6. Princípio da realidade	71
1.3.7. Princípio da regulação jurídica integral	71
1.3.8. Princípio da solidariedade	72
1.3.9. Princípio da transpersonalização das normas jurídicas ...	73
1.3.10. Princípio da unidade de gestão	74
1.3.11. Princípio do radicalismo e gradualismo	74

1.3.12. Princípio do tratamento das causas e dos sintomas	75
1.4. Das considerações finais sobre os princípios de direito ambiental previstos na doutrina	76
CAPÍTULO II - PRINCÍPIOS DE DIREITO	78
2.1. Os Princípios e a Teoria dos Sistemas	80
2.2. Conceito de Princípio Jurídico	84
2.3. Natureza Jurídica dos Princípios	87
2.4. Diferença entre regras e princípios	91
2.5. Classificação dos Princípios Jurídicos	98
2.5.1. Princípios Fundamentais	98
2.5.2. Princípios Informativos	100
2.5.3. Princípios Gerais	101
2.5.4. Princípios Especiais	102
2.6. Postulados	103
CAPÍTULO III – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O MEIO AMBIENTE	106
3.1. Constituição Federal de 1998 e a Proteção Ambiental	106
3.2. Previsão expressa sobre o meio ambiente na Constituição Federal	108
3.3. A relação entre o Meio Ambiente e a estrutura do Estado de Direito	111
3.3.1. Estado de Direito	111
3.3.2. Estrutura política do Estado de Direito: Função do Poder Público	114
3.3.2.1. Dever de defender e preservar os bens ambientais	115

3.3.2.2.	Supremacia do interesse público na proteção ambiental	119
3.3.2.3.	Indisponibilidade do Interesse Público na proteção ambiental	120
3.3.3.	Estrutura formal do Estado de Direito: Direitos e garantias fundamentais	123
3.3.3.1.	Dignidade da Pessoa Humana	124
3.3.3.2.	Acesso eqüitativo aos bens ambientais	126
3.3.4.	Estrutura material do Estado de Direito: Ordem econômica	130
3.3.4.1.	Exercício da atividade econômica	131
3.3.4.2.	Função social e função ambiental da propriedade .	132
3.3.5.	Estrutura social do Estado de Direito: Valorização do Trabalho	136
3.4.	A relação entre o meio ambiente e a Cooperação Internacional	139
CAPÍTULO IV - CONSIDERAÇÕES PARA COMPREENSÃO DO DIREITO AMBIENTAL		144
4.1.	Autonomia do Direito Ambiental	144
4.2.	Relação com outros ramos do Direito	149
4.3.	Influência do Direito Administrativo no Direito Ambiental	154
4.4.	O caráter esparso da legislação ambiental	161
4.5.	Fontes do direito ambiental	168
4.5.1.	Fontes materiais do direito ambiental	169
4.5.2.	Fontes formais do direito ambiental	172
CAPÍTULO V - PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL EXPOSTOS NAS DECLARAÇÕES INTERNACIONAIS		178
5.1.	Tratados Internacionais no ordenamento jurídico brasileiro .	178

5.2.	Tratados Internacionais e a Proteção Ambiental	181
5.3.	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano	183
5.4.	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento	188
5.5.	Outras Convenções Internacionais Pós-Rio/92	190
5.6.	Dos Princípios Internacionais comuns	192
5.6.1.	Princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais	193
5.6.2.	Princípio do desenvolvimento sustentável	195
5.6.3.	Princípio da defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica	199
5.6.4.	Princípio da existência digna do homem	202
5.6.5.	Princípio da utilização racional dos recursos ambientais .	206
5.7.	Outros princípios ambientais previstos nas Declarações Internacionais	208
	CAPÍTULO VI - PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL PREVISTOS NA POLITICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - LEI 6.938/81	213
6.1.	Conteúdo da Política Nacional do Meio Ambiente	216
6.2.	Objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente	222
6.2.1.	Objetivo Geral	222
6.2.2.	Objetivos Específicos	224
6.3.	Princípios da Política Nacional do Meio Ambiente	226
6.3.1.	Princípio da ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico	227
6.3.2.	Princípio da racionalização do uso dos recursos naturais	229
6.3.3.	Princípio do controle das atividades potencial ou efetivamente poluidoras	232

6.3.4. Princípio do zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras	236
6.3.5. Princípio do incentivo de estudos e pesquisas	240
6.3.6. Princípio do acompanhamento do Estado da qualidade ambiental	242
6.3.7. Princípio da proteção e recuperação de áreas ameaçadas de degradação	245
6.3.8. Princípio da educação ambiental	250
CAPÍTULO VII - CRITÉRIO PARA A IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DE DIREITO AMBIENTAL	254
7.1. A doutrina como critério de identificação dos princípios de direito ambiental	255
7.2. As Declarações Internacionais como critério de identificação dos princípios de direito ambiental	266
7.3. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente como critério de identificação dos princípios de direito ambiental	273
7.4. A Constituição Federal como critério para a identificação dos princípios de direito ambiental	280
CONCLUSÃO	288
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	294
ANEXO 1	
Declaração do Meio Ambiente Humano	308
ANEXO 2	
Declaração do Meio Ambiente e Desenvolvimento	317
ANEXO 3	
Relação de Princípios de Direito Ambiental X Previsão na Doutrina 1 ..	323
ANEXO 4	
Relação de Princípios de Direito Ambiental X Previsão na Doutrina 2 ..	329

ANEXO 6**Relação de Princípios de Direito Ambiental X Previsão Legal:****Princípios da Declaração de Estocolmo de 1972****Princípios da Declaração do Rio de Janeiro de 1992****Princípios da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente 334**

INTRODUÇÃO

Os princípios, no campo da ciência, correspondem a proposições básicas, típicas, fundamentais para a construção de um sistema. Estes são considerados espécies de normas, ao lado das regras, que compõem toda a estrutura do sistema jurídico.

Os elementos dessa estrutura sistêmica mantêm um relacionamento de compatibilidade entre si (unidade), capazes de expressar a adequação valorativa e a unidade interior, de elementos coesos, que garantem a concretização da idéia de justiça aceitos ou escolhidos pela sociedade.

No topo mais alto do sistema jurídico brasileiro, temos uma Lei Maior, que é a Constituição Federal de 1988, composta por um conjunto de normas superiores (de regras e princípios) que orientam a organização e o funcionamento da Estrutura do Estado Democrático de Direito.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é conhecida como a Constituição Ecológica, por consagrar em seu texto a proteção ambiental, através de um Capítulo próprio e disposições expressas e implícitas sobre essa proteção em toda a sua extensão.

O conteúdo recepcionado pela nossa Lei Maior é o reflexo da forte influência exercida pelos movimentos internacionais de proteção ambiental, como a Convenção sobre Meio Ambiente Humano, em 1972 e Convenção sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em 1992.

O grande problema reside no uso da expressão “princípio de direito ambiental”, tanto pelas Convenções Internacionais, quanto pela Constituição Federal, e até mesmo pela Política Nacional do Meio Ambiente, pois influenciaram nas múltiplas interpretações sobre o conteúdo e a quantidade dos princípios de direito ambiental.

Além da variada interpretação, existe, também, uma insegurança quanto à aplicação correta do direito ambiental, uma vez que, a identificação objetiva de seus princípios assegura a autonomia do direito perante os outros ramos e garante a implementação de seu conteúdo, como diretriz para uma correta compreensão do direito ambiental.

Verifica-se, nos estudos doutrinários, uma proliferação de princípios de direito ambiental, ora fundamentados pelos princípios proclamados nas Declarações Internacionais, Estocolmo 1972 e Rio de Janeiro 1992, ora fundamentados pelos princípios previstos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e na própria Constituição Federal.

Além disso, também são verificados nos estudos doutrinários diferentes critérios de identificação dos princípios de direito ambiental, cuja variação de autor para autor ocorre de acordo com as crenças e formação de cada um, baseados no caráter subjetivo (leia-se pessoal) na enumeração dos princípios de direito ambiental.

É certo que existe uma relação entre a proteção ambiental e a Estrutura no Estado de Direito, seja no âmbito da Estrutura Política (função do poder público), tanto no âmbito formal (direitos e garantias fundamentais) quanto âmbito material (ordem econômica) e social, influenciada pelo conteúdo dos textos internacionais, acarretando confusão na identificação de seus princípios.

Alguns estudos levaram em consideração a Estrutura do Estado de Direito, outros consideraram Convenções Internacionais ou a Política Nacional do Meio Ambiente como critérios para identificar os seus princípios de direito ambiental, para então compreender que todos esses critérios conjuntamente utilizados, levaram ao número exagerado de princípios de direito ambiental.

Consciente de que os princípios de direito são construídos pela doutrina e a jurisprudência, e estas fazem com que existam variações na quantidade, denominação e no conteúdo dos denominados princípios de direito

ambiental, persistindo como critério de identificação baseados num subjetivismo variável, de autor para autor e de julgado para julgado.

Esse é o objetivo da presente pesquisa, investigar a existência de critérios objetivos que sirvam para a identificação de quais são os princípios de direito ambiental.

Importante estabelecer, logo no início de um trabalho científico, a delimitação do objeto investigado, sobretudo em relação aos conceitos e termos adotados sobre ele, que possivelmente podem variar, a fim de se evitarem dúvidas ou ambigüidades, e a conseqüente dificuldade na leitura e compreensão do raciocínio utilizado pelo pesquisador.

O estudo fundamentado nos princípios de direito ambiental induz automaticamente a expectativa de dedicação na análise exaustiva de todos os conceitos, limites e fundamentos de cada um de seus componentes.

Embora seja importante a noção do conteúdo de cada um dos princípios ambientais, e será abordado de forma ampla, cumpre esclarecer que o alvo do trabalho foi fixado na tentativa de identificação de critérios para a sistematização dos princípios de direito ambiental com base na doutrina e na legislação existente.

Procurou-se repetir a terminologia dos princípios de direito ambiental já utilizada acerca da matéria a fim de difundir esse estudo, embora tão pouco trabalhado e utilizado pelos operadores do direito.

Opção escolhida para obedecer aos critérios de uma investigação científica, pois o uso indiscriminado de diversos conceitos sobre um mesmo fenômeno pode causar confusão ou dificultar o trabalho investigativo, carente de sistematização e de aprofundamento científico.

Para tanto, no Capítulo I, serão analisados os princípios considerados de direito ambiental pela doutrina brasileira e estrangeira, que se dedicaram a estudar o assunto.

Não se pretendeu esgotar o conteúdo de cada um dos princípios, nem tampouco registrar críticas a cada pesquisa arrolada, objetivando apenas investigar as razões e os motivos que fundamentaram essa identificação, tão variável, em relação ao número exagerado de princípios, fundamentos e raciocínio utilizados.

Também não se desmereceu o trabalho intelectual dedicado em cada estudo, ao contrário, partiu-se da análise dos critérios e conteúdos que direcionaram seus estudos, na tentativa de afastar o subjetivismo variável e identificar um critério comum (se houver) entre os doutrinadores, seus fundamentos, para então, tentar encontrar um critério objetivo (ou próximo dele) para a identificação dos princípios de direito ambiental.

Depois disso, no Capítulo II, procuraram-se analisar, dentro da Teoria Geral do Direito, lições acerca dos princípios, sua evolução e importância dentro do sistema jurídico, para então delimitar seu conteúdo e importante papel desempenhado na aplicação e interpretação do direito ambiental.

No Capítulo III foram examinadas as consequências acarretadas dentro do texto constitucional ao consagrar a proteção ambiental em toda a sua extensão, principalmente, na Estrutura do Estado de Direito, necessitando de uma adaptação, e não inovação, de seus componentes Político, Formal e Material.

Acompanhando esse raciocínio, o Capítulo IV destina-se a fazer uma análise específica e necessária da compreensão do direito ambiental, desde a sua autonomia, tipo de relação com os outros ramos tradicionais do direito, principalmente em relação ao Direito Administrativo, para sabermos da influência em seu conteúdo, até mesmo nas fontes materiais e formais admitidas em direito.

Dessa forma, o Capítulo V examina os documentos internacionais, como fonte de direito ambiental, desde a importância exercida na defesa do meio ambiente, até seu papel no desenvolvimento da formação e criação do direito ambiental brasileiro, com ênfase na Declaração de Estocolmo, em 1972 e na Declaração do Rio de Janeiro, em 1992.

A Lei nº. 6.938/81 que regulamentou a Política Nacional do Meio Ambiente, é analisada no Capítulo VI, em sua extensão, reconhecendo-se a sua importância dentro do sistema jurídico de proteção ambiental, abordando seu conteúdo, objetivos, e principalmente, seus princípios expressamente previstos, informadores da política ambiental.

Para então, finalmente o Capítulo VII fará uma análise dos critérios de identificação dos princípios de direito ambiental, utilizados pela doutrina, pelos documentos internacionais e pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a fim de investigar seus fundamentos e os motivos que fizeram com que assim fossem denominados e enumerados.

Através da análise do sistema jurídico de proteção ambiental brasileiro, associada à metodologia de pesquisa bibliográfica, envolvendo a literatura já publicada sobre o assunto, buscar-se-á a identificação de um denominador comum que possa indicar a direção dos critérios capazes de tornar objetiva a identificação dos princípios de direito ambiental.

E ao final, poder contribuir cientificamente com os estudos sobre a ciência jurídica de proteção do meio ambiente, na tentativa de ajudar na sua construção e consolidação, efetiva e adequada aos fins a que foi criada: a proteção dos bens ambientais, garantidores de uma sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

CAPÍTULO I - PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL NA DOUTRINA

Para a investigação sobre a existência de critérios objetivos que sirvam para a identificação dos princípios de direito ambiental, é necessária a noção dos princípios existentes, abordados e arrolados pela doutrina nacional e estrangeira.

É importante estabelecer logo, no início de um trabalho científico, a delimitação do objeto investigado, sobretudo em relação aos conceitos e termos adotados sobre ele, que, possivelmente, podem variar, a fim de se evitarem dúvidas ou ambigüidades, e, conseqüentemente, acarretar dificuldade da leitura e compreensão do raciocínio utilizado pelo pesquisador.

O estudo fundamentado nos critérios para a identificação dos princípios de direito ambiental induz, automaticamente, a expectativa de dedicação na análise exaustiva de todos os conceitos, limites e fundamentos de seus componentes.

Embora se reconheça a importância da noção do conteúdo de cada um dos princípios ambientais, que será abordado de forma ampla, cumpre esclarecer que o alvo do trabalho foi fixado na tentativa de identificação de critérios para a sistematização dos princípios de direito ambiental com base na doutrina e na legislação existente.

Procurou-se repetir a terminologia dos princípios de direito ambiental já utilizada, opção escolhida para obedecer aos critérios de uma investigação científica, pois o uso indiscriminado de diversos conceitos sobre um mesmo fenômeno pode causar confusão ou dificultar o trabalho investigativo, carente de sistematização e de aprofundamento científico. Isso porque o que deve ser lembrado, no âmbito do estudo da teoria dos princípios, mais decisivo do que saber a denominação exata (ou mais correta) destes é a descoberta do modo mais seguro de garantir-lhes a sua aplicação e a sua efetividade¹.

¹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição e aplicação dos princípios jurídicos**, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 16.

Portanto, essa primeira noção dos princípios que, a seguir serão analisados, foram arrolados segundo a sua previsão na doutrina, ignorando-se limites quantitativos ou qualquer tipo de agrupamento, conforme os critérios dos autores que se dedicaram ao estudo.

Aliás, não se desmerece o trabalho intelectual dedicado a cada estudo, nem esgotar o conteúdo abordado; ao contrário, parte-se da análise dos conteúdos de seus estudos, seus fundamentos legais e suas extensões, para compreender os princípios de direito ambiental.

1.1. Os princípios de direito ambiental comuns na doutrina

A pesquisa parte da constatação do fato de que a doutrina ambiental brasileira e estrangeira não ser homogênea na abordagem dos princípios de direito ambiental. Trata-se de uma incerteza jurídica quanto à identificação desses princípios, gerando certa dificuldade na correta aplicação, interpretação e implementação do direito ambiental.

Encontramos na doutrina brasileira, vários estudos desenvolvidos na busca da identificação dos princípios do direito ambiental, e é verificável que grande parte desses princípios surgiu de construções doutrinárias, como observa Talden Farias²:

“Devido ao fato de parte dos princípios do Direito Ambiental serem construções eminentemente doutrinárias inferidas dos textos legais e das declarações internacionais de Direito, a quantidade e a denominação desses princípios variam de um autor para outro”.

Justamente por se tratar de construções doutrinárias, existem variações na quantidade, denominação e no conteúdo dos princípios de direito ambiental, persistindo como critério de identificação um subjetivismo variável de autor para autor.

² FARIAS, Talden. “Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais e justiça ambiental”. **ANAIS do 12º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia** / Coord. BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eládio, vol. 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008, p. 729.

A doutrina existente sobre os princípios de direito ambiental, fundamentou seus estudos em diferentes fontes: a) com base nas Declarações Internacionais; b) com base na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente; c) com base na adaptação dos princípios de outros ramos do direito, aplicáveis à matéria ambiental; d) com base na Constituição Federal; e) com base na conjugação de todos os fundamentos acima mencionados.

Assim, a pesquisa em tela partirá da análise de cada um dos princípios denominados doutrinariamente como sendo de direito ambiental, sem pretender esgotar seu conteúdo, nem tampouco, transcrevê-los ou resumi-los, mas apenas analisá-los de forma ampla e geral.

A seguir, vamos tratar de demonstrar os princípios de direito ambiental, que foram arrolados pelo critério de previsão na doutrina, brasileira e estrangeira, organizados, segundo ordem alfabética, buscando uma análise neutra e ponderada, sem ser influenciada pelos argumentos e fundamentos utilizados pelos autores.

Dos princípios que serão analisados, alguns deles foram agrupados ou reunidos num só, segundo a semelhança de conteúdo e as premissas que fundamentaram a sua elaboração.

Por fim, convém esclarecer que esses princípios arrolados fazem parte de um rol meramente exemplificativo, e não taxativo, uma vez que são admitidos outros princípios de direito ambiental, que não constem desse rol, mas que assim sejam considerados pela doutrina, pois existem inúmeros estudos sobre os princípios de direito ambiental e seus adjacentes³, e seria um risco muito grande pretender elencar a todos.

³ Leiam-se estudos específicos sobre um ou alguns princípios de direito ambiental especificamente.

1.1.1. Princípio da avaliação prévia de impacto ambiental.

Podemos encontrar o princípio da avaliação prévia de impacto ambiental nos estudos elaborados por Álvaro Luiz Valery Mirra⁴, Zulmar Antonio Fachin⁵, Luis Roberto Gomes⁶, Lise Vieira da Costa Tupiassu⁷.

O princípio da avaliação prévia de impacto ambiental está fundamentado no art. 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, no art. 9º, inciso III da Lei 6.938/81 e no princípio nº. 17 da Declaração do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a Rio 92.

É considerado um dos princípios mais importantes do ordenamento jurídico ambiental⁸, pois está intimamente ligado ao princípio da prevenção e do desenvolvimento sustentável, devido à dificuldade, impossibilidade ou, até mesmo, à irreversibilidade dos danos ambientais:

“Embora intimamente ligada à idéia de prevenção de danos ambientais, a avaliação de impactos no meio ambiente tem conotação um pouco mais ampla, que exige sua menção em destaque. Na verdade, ela é um mecanismo de planejamento, na medida em que insere a obrigação de levar em consideração o meio ambiente, antes da realização de atividades e antes da tomada de decisões que possam ter algum tipo de influência na qualidade ambiental”.

Portanto, o princípio da avaliação prévia de impacto ambiental visa limitar as obras potencialmente danosas ao meio ambiente, permitindo somente a construção dos empreendimentos essenciais para o desenvolvimento econômico e

⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Princípios fundamentais do direito ambiental”. **Revista de Direito Ambiental nº. 2**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 50 a 66.

⁵ FACHIN, Zulmar Antonio. “Princípios fundamentais do direito ambiental”. **FADAP: Revista Jurídica, nº. 2**. Tupã: FADAP, 1999, p.133 a 147.

⁶ GOMES, Luis Roberto. “Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente”. **Revista de Direito Ambiental nº. 16**. São Paulo: Revista dos Tribunais, outubro / dezembro de 1999, p. 164 a 191.

⁷ Tratou como espécie “as externalidades” do gênero “princípios da relação do mercado com o meio ambiente”. TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. “O direito ambiental e seus princípios informativos”. **Revista de Direito Ambiental, nº. 30**. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril / junho de 2003, p. 155 a 178.

⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**, p. 61.

social da coletividade, ou aqueles que não gerem tantos impactos, pelas medidas compensatórias adotadas.

1.1.2. Princípio da cooperação

O princípio da cooperação foi estudado por Paulo Affonso Leme Machado⁹, Álvaro Luiz Valery Mirra¹⁰, Gisele Santos Fernandes Góes¹¹, Édis Milaré¹², Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira¹³, Zulmar Antonio Fachin¹⁴, Lise Vieira da Costa Tupiassu¹⁵, Silvia Jaquenod de Zsögön¹⁶, e Philippe Sands¹⁷

O referido princípio tem fundamento no art. 4º, inciso IX da Constituição Federal de 1988 e nos princípios nº. 4 e 9 da Declaração do Rio de Janeiro.

Essa cooperação¹⁸ entre os países deve existir segundo o custo social e econômico das medidas de cada um deles, aliada a uma cooperação tecnológica:

“As normas ecológicas, os objetivos e as prioridades de gestão ambientais não foram niveladas entre todos os países. Agiram com acerto os negociadores da Declaração do Rio de Janeiro/92, como se vê do texto do princípio 11. Deve-se levar em conta o custo social e econômico das medidas. Contudo, o princípio 11 deve ser analisado sempre em conjunto com o princípio 9 que aponta a cooperação tecnológica entre os Estados através da troca de conhecimentos

⁹ Como o “princípio da soberania dos Estados para estabelecer sua política ambiental e de desenvolvimento, com cooperação internacional”. MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Princípios gerais de direito ambiental”. **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão** / Coord. BENJAMIN, Antônio Herman V. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 395 a 408

¹⁰ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**

¹¹ GOÉS, Gisele Fernandes. “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. **Direito do Ambiente**, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

¹² MILARÉ, Édis. “Princípios fundamentais do direito do ambiente”. **Justitia vol. 157**. São Paulo: 1992.

¹³ FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. “Direito ambiental – por uma principiologia para o terceiro milênio”. **FADAP: Revista Jurídica**, nº. 1. Tupã: FADAP, 1998, p.143 a 165.

¹⁴ FACHIN, Zulmar Antonio. **Ibid.**

¹⁵ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Ibid.**

¹⁶ ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. **El derecho ambiental y sus principios rectores**. Madrid: Dykinson, 1991.

¹⁷ SANDS, Philippe. **Principle of international environmental law**, second edition. London: Cambridge University Press, 2003.

¹⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Ibid.**, p. 406.

científicos e tecnológicos, inclusive "transferência de técnicas novas e inovadoras". Insistimos, portanto, que a desigualdade no desenvolvimento não pode levar a um congelamento das exigências jurídico-ambientais, o que aprofundaria a situação de injustiça internacional, permitindo até importar-se a poluição".

O princípio da cooperação parte da necessidade da existência de uma integração entre os povos, como uma realidade nacional e internacional, uma vez que "(...) a proteção do meio-ambiente deve fazer parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente"¹⁹.

1.1.3. Princípio da defesa do meio ambiente

O princípio da defesa do meio ambiente foi estudado Luis Roberto Gomes²⁰, ao analisar o texto constitucional e identificá-lo como um dos princípios que regem a atividade econômica.

O princípio em análise tem como fundamento os princípios materializados no art. 170 da Constituição Federal, que trata no seu inciso VI a proteção do meio ambiente como princípio da atividade econômica a ser observado para garantir uma existência digna conforme os ditames da justiça social.

Parte-se do pressuposto de que inexistente proteção constitucional à ordem econômica que sacrifique o meio ambiente, conforme expressa Cristiane Derani sobre a essência da ordem econômica:

*"Não há atividade econômica sem influência no meio ambiente. E a manutenção das bases naturais da vida é essencial à continuidade da atividade econômica. Este relacionamento da atividade humana com o seu meio deve ser efetuado de modo tal que assegure a existência digna de todos"*²¹.

¹⁹ Princípio nº. 4 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992.

²⁰ GOMES, Luis Roberto. **Ibid.**

²¹ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 259.

Portanto, não se pode escolher entre o princípio da livre iniciativa (art. 1º, inciso IV da Constituição Federal) ou o princípio da defesa do meio ambiente, pois ambos são igualmente necessários para a manutenção de uma existência digna.

Sendo assim, o princípio da defesa do meio ambiente influencia na idéia do “*desenvolvimento válido será o chamado desenvolvimento sustentável, que consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, visando à preservação para as gerações futuras, e sempre tendo em vista a defesa do meio ambiente preventiva ou contra danos concretos*”²².

1.1.4. Princípio da educação ambiental

O princípio da educação ambiental foi objeto de análise elaborada em estudos de Paulo Affonso Leme Machado²³ e Luis Roberto Gomes²⁴.

Fundamentado no art. 225, § 1º, inciso VI da Constituição Federal de 1988, o princípio da educação ambiental está regulamentado na Lei nº. 9.795/99 que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental e foi previsto no princípio nº. 19 da Declaração de Estocolmo.

O conceito de educação ambiental trazido por Celso Antonio Pacheco Fiorilo aborda cinco significados:

*“Educar ambientalmente significa: a) **reduzir os custos ambientais**, à medida que a população atuará como guardião do meio ambiente; b) **efetivar** o princípio da prevenção; c) **fixar a idéia** de consciência ecológica, que buscará sempre a utilização de tecnologias limpas; d) **incentivar** a realização do princípio da solidariedade, no exato sentido que perceberá que o meio ambiente é único, indivisível e de titulares indetermináveis, devendo ser justa e distributivamente acessível a*

²² GOMES, Luis Roberto. **Ibid.**

²³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Ibid.**

²⁴ GOMES, Luis Roberto. **Ibid.**

todos; e) **efetivar o princípio da participação**, entre outras finalidades”²⁵.

O princípio da educação ambiental parte da competência do Poder Público de "*promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente*".

Este princípio previsto na Declaração de Estocolmo, expressou a preocupação mundial, com os problemas ambientais, e reconheceu a importância da educação ambiental, como meio de conscientização para a preservação do meio ambiente.

Com o advento da Lei nº. 9.795/99, a Política Nacional de Educação Ambiental foi viabilizada para a efetividade desse importante instrumento de conscientização ambiental:

*“Trata-se de diploma de grande importância para viabilizar a efetividade do princípio da educação ambiental, de importância fundamental, pois é através da educação ambiental e da conscientização pública, seja em face dos jovens, seja em face dos adultos, que se formarão a opinião e o empenho da coletividade no sentido de sua responsabilidade inarredável na proteção do meio ambiente, em prol das presentes e futuras gerações”*²⁶.

Portanto, o princípio da educação ambiental envolve o dever do poder público de promover a consciência para a proteção do meio ambiente, através do alicerce e princípio densificador²⁷ do Estado Democrático de Direito, oportunizando a assunção da plenitude de sua vida digna e resgate da cidadania.

²⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 41.

²⁶ GOMES, Luis Roberto. **Ibid.**, p. 188.

²⁷ SEGUIN, Elida. **O direito ambiental: nossa casa planetária**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 99.

1.1.5. Princípio da equidade intergeracional

O princípio da equidade intergeracional foi estudado por Paulo Affonso Leme Machado²⁸, Cármen Lúcia Antunes Rocha²⁹ e por José Adércio Leite Sampaio; Chris Nardy; Chris Wold³⁰.

Previsto no preâmbulo da Declaração de Estocolmo e no princípio nº. 3 da Declaração Internacional, o princípio da equidade intergeracional está consagrado no *caput* do art. 225 da Constituição Federal de 1988, como um direito das presentes e futuras gerações.

Isso porque se fundamenta no fato de que a poluição ou degradação ambiental não possa ser considerada um legado dessa geração, que deverá ser herdado e suportado pelas futuras:

“As presentes gerações não podem deixar para as futuras gerações uma herança de déficits ambientais ou de estoque de recursos e benefícios inferiores aos que receberam das gerações passadas. Esse é um princípio de justiça e equidade que nos obriga a simular um diálogo com nossos filhos e netos na hora de tomar uma decisão que lhes possa prejudicar seriamente”³¹.

Essa transmissão de herança vem do tipo de desenvolvimento **durável**³² que se espera:

“O termo utilizado em francês para conceituar este tipo de desenvolvimento é durable. A idéia de durabilidade do desenvolvimento corresponde ao sentido de um desenvolvimento permanente, transmitido, não interrompido numa geração. Por isso, é adequado falar-se em "patrimônio ambiental" a ser conservado, "pois a noção de patrimônio é mais ampla do que a de propriedade ambiental.

²⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Ibid.*

²⁹ Tratado como “princípio da solidariedade entre as presentes e futuras gerações”. ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. “Princípios constitucionais de direito ambiental”. **Revista da Associação dos Juizes Federais do Brasil, ano 21 nº 74**. Brasília: Revista AJUFE, 2º semestre de 2003, p. 41 a 72.

³⁰ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

³¹ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. *Ibid.*, p. 53.

³² MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Ibid.*, p. 408.

O termo patrimônio está ligado ao termo "pai" e à transmissão da propriedade através do pai ou da família". A idéia do patrimônio ambiental local, regional, nacional, comunitário, continental e da humanidade direciona no sentido da conservação do meio-ambiente não só para as atuais como para as futuras gerações (princípio defendido na Declaração de Estocolmo - 1972 como na Carta Mundial da Natureza 1982). O patrimônio ambiental não é uma noção só de presente, pois ele supõe o direito de recebê-lo do passado e o dever de entregá-lo para o futuro.

É por essa razão que o princípio da equidade intergeracional está intimamente ligado ao princípio do acesso eqüitativo aos recursos naturais, cuja fruição deve ser justa, e considerar a igualdade de acesso, inclusive para as gerações futuras.

Essa justa distribuição deve versar sobre o acesso eqüitativo dos recursos naturais, na mesma forma que recebeu, como direito das presentes e das futuras gerações.

1.1.6. Princípio da função social e ambiental da propriedade

O princípio da função social e ambiental da propriedade foi estudado por Álvaro Luiz Valery Mirra³³, Édis Milaré³⁴, Zulmar Antonio Fachin³⁵, Lise Vieira da Costa Tupiassu³⁶, Roxana Cardoso Brasileiro Borges³⁷.

O princípio da função social da propriedade está fundamentado na Constituição Federal de 1988, nos art. 5º, inciso XXIII, art. 170, inciso III e art. 186, inciso I.

³³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**

³⁴ Tratou como "Princípio da função socioambiental da propriedade". MILARÉ, Édis. "Princípios fundamentais de direito do ambiente". **Justitia**, vol 181 -184. Janeiro / dezembro de 1998.

³⁵ FACHIN, Zulmar Antonio. **Ibid.**

³⁶ Como espécie do gênero "princípios voltados para a cidadania". TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Ibid.**

³⁷ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999, p. 77 e 78.

Com essa consagração constitucional, foi superada a idéia de que a propriedade era um direito absoluto, inviolável e sagrado advinda da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em função dos interesses e necessidades da coletividade, impondo regras e restrições.

*“Percebe-se, nesta matéria, como que uma **publicização de certos atributos da propriedade privada**, derivados da própria Constituição Federal de 1988. Tal se consubstancia na regra de que não há um direito de poluir: o indivíduo já não pode utilizar sua propriedade como bem entender. Muito ao contrário, o que existe agora é um direito (ou interesse, como preferam) constitucional de natureza supra-individual, a um meio ambiente equilibrado”³⁸.*

O princípio da função social e ambiental da propriedade, tecnicamente³⁹ envolve o seu cumprimento pelo proprietário e não pela propriedade em si, pois o constitucionalismo social elegeu, como fundamentos das políticas de desenvolvimento econômico dos Estados nacionais, a proteção dos valores e interesses difusos⁴⁰:

*“Quando se condiciona a garantia da propriedade privada, ou o uso da terra ao atendimento de sua função social, consagra-se a fórmula weimariana pela qual **a propriedade obriga**, ou mais modernamente, aquela insculpida no art. 14, II da Lei Fundamental de Bonn, de 1949: a propriedade **impõe deveres** (Eigentumspflicht). Adiante o dispositivo enuncia que **seu uso deve igualmente servir ao bem-estar geral** (sein Gebraud soll zugleich dem Wohle der Allgemeinem dienen)”*.

Compreende-se como princípio da função social e ambiental da propriedade mais do que um limite, mas um dever ao proprietário⁴¹:

³⁸ BENJAMIN, Antonio Herman V. “Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa”, p. 42. [<http://bdjur.stj.gov.br>] Acessado em 16/07/2007.

³⁹ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Ibid.**

⁴⁰ AYALA, Patryck de Araújo. “Aspectos principiológicos e normativos para uma disciplina constitucional da propriedade rural”. **Revista de Direito Ambiental nº. 21**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 221.

⁴¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**, p. 59 e 60.

“Por outras palavras, a função social e ambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, como aquela restrição tradicional, por meio da qual se permite ao proprietário, no exercício do seu direito, fazer tudo o que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. Diversamente, a função social e ambiental vai mais longe e autoriza até que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à preservação do meio ambiente”.

Isso significa que o princípio da função social e ambiental da propriedade legitima a imposição coativa ao proprietário, inclusive pela via judicial, de recomposição de danos na propriedade, independentemente de ter sido ele o responsável ou não.

Nem se pode cogitar em argumentar direito adquirido de exploração, sob pena de impedimento ao exercício ou até a perda do direito de propriedade:

“Com efeito, não se pode falar, na espécie, em qualquer direito adquirido na exploração dessas áreas, pois, com a Constituição de 1988, só fica reconhecido o direito de propriedade quando cumprida a função social ambiental, como seu pressuposto e elemento integrante, pena de impedimento ao livre exercício ou até de perda desse direito”⁴².

Então, o princípio da proteção social e ambiental da propriedade versa sobre uma imposição ao proprietário, para que faça uso da sua propriedade, de acordo com seus próprios interesses, observando e respeitando os interesses e necessidades da coletividade, para se adequar à preservação ambiental.

⁴² Tratou como “Princípio da função socioambiental da propriedade”. MILARÉ, Édis. **Ibid.**

1.1.7. Princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente

O princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente foi estudado por Álvaro Luiz Valery Mirra⁴³, Zulmar Antonio Fachin⁴⁴, Luis Roberto Gomes⁴⁵.

Trata-se de uma conseqüência lógica do princípio da supremacia do interesse público na defesa do meio ambiente, que qualifica como sendo de finalidade pública garantir a proteção do uso comum do bem ambiental por todo o povo.

O bem de uso comum do povo, conhecido como bem ambiental é conceituado por Rui Carvalho Piva, como “*um valor difuso, imaterial ou material, que serve de objeto imediato a relações jurídicas de natureza ambiental*”.⁴⁶

O princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente esclarece a separação entre bens a qual compõe o patrimônio dos bens ambientais disponível do Estado:

*“Destarte, diante de tal princípio, sendo o meio ambiente um bem jurídico de natureza pública, que pertence à coletividade e não integra o patrimônio disponível do Estado, a indisponibilidade deve prevalecer, reforçando-se a necessidade de preservação pelas gerações atuais”*⁴⁷.

O bem ambiental pertence a toda a coletividade, portanto, nem o Estado, nem mesmo ela podem dispor dele, reforçando a necessidade de preservação do meio ambiente, para as presentes e futuras gerações.

“O meio ambiente, como macrobem, é bem público, não porque pertença ao Estado (pode até pertencer-lhe), mas porque se apresenta no ordenamento constitucional e infraconstitucional, como ‘direito de todos’, como bem destinado a satisfazer as necessidades de todos. É

⁴³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**

⁴⁴ FACHIN, Zulmar Antonio. **Ibid.**

⁴⁵ GOMES, Luis Roberto. **Ibid.**

⁴⁶ PIVA, Rui. **Bem ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 114.

⁴⁷ GOMES, Luis Roberto. **Ibid.**

bem público em sentido objetivo e não em sentido subjetivo, integrado a uma certa 'dominialidade coletiva', desconhecida do Direito tradicional Público, então porque incapaz de apropriação exclusivista, porque destinado à satisfação de todos e porque, por isso mesmo, de domínio coletivo, o que não pode dizer de domínio estatal".⁴⁸

Entretanto, o reconhecimento do fato de o meio ambiente ser um macro bem público, não retrocede à ultrapassada idéia de que ele faz parte do patrimônio público, que não faz:

“Não se deve aceitar, dessa forma, a qualificação do bem ambiental como patrimônio público, considerando ser o mesmo essencial à sadia qualidade de vida e, portanto, um bem pertencente à coletividade. Nestes termos, conclui-se que o bem ambiental (macrobem) é um bem de interesse público, afeto à coletividade, entretanto, a título autônomo e como disciplina autônoma, conforme já mencionado”⁴⁹

É oportuno observar que o bem ambiental, além de indisponível, é também inapropriável, por ser essencialmente incorpóreo e imaterial, nos termos da definição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 3º, inciso I:

“Meio ambiente é um 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”.

Dessa forma, a imaterialidade do bem ambiental torna-o insuscetível de apropriação, ao mesmo tempo, que indisponível, não podendo transigir, condicionar ou dispor sobre ele.

1.1.8. Princípio da informação

⁴⁸ BENJAMIN, Antônio Herman V. “Função ambiental”. **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão – coord.** Antônio Herman V. Benjamin. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 66.

⁴⁹ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo**, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 83 e 84.

O princípio da informação foi estudado por Paulo Affonso Leme Machado^{50,51}, Cármen Lúcia Antunes Rocha⁵², José Adércio Leite Sampaio; Chris Nardy; Chris Wold⁵³, Helita Barreiro Custódio⁵⁴, Silvia Jaquenod de Zsögön⁵⁵, e Philippe Sands⁵⁶.

Tem como fundamento do princípio da informação o art. 5º, incisos XIV, XXXIII e XXXIV da Constituição Federal de 1988, o art. 6º, § 3º, art. 9º, incisos X e XI e art. 10 da Lei de Política Nacional do Meio-Ambiente, previsto nos princípios nº. 19 e 20 da Declaração de Estocolmo, e nos princípios nº. 9, 10, 18 e 19 da Declaração do Rio de Janeiro.

Esse princípio é reflexo do direito de acesso das pessoas às informações, e decorre de o dever dos Estados repassar essas informações às pessoas, e também o dever dos Estados em notificar outros Estados em matéria ambiental.

É a partir do acesso às informações que decorre o direito de cada um de participar do Estado, na condição de titular da *res publica*, como observa Cármen Lúcia Antunes Rocha⁵⁷:

“O direito ao meio ambiente é de cada um e de todos os que compõem a sociedade. Daí decorre que a responsabilidade pela sua defesa – para o que se impõe ciência de todas as ocorrências e possíveis eventos decorrentes da forma de sobre ele atuar – é dever / direito de cada um e de todos. Para que se adotem todas as medidas

⁵⁰ Tratado como “princípio da informação e da notificação ambiental”. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Ibid.**

⁵¹ Livro originado da tese de doutoramento apresentado perante banca examinadora da PUCSP. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

⁵² ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Ibid.**

⁵³ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Ibid.**

⁵⁴ CUSTÓDIO, Helita Barreira. “Princípios indispensáveis ao cumprimento da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente”. **Política Nacional do Meio Ambiente: 25 anos da Lei n. 6.938/1981** / Coordenação ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 1 a 38.

⁵⁵ ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. **Ibid.**

⁵⁶ SANDS, Philippe. **Ibid.**

⁵⁷ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Ibid.**, p. 58 e 59.

responsáveis pelo meio ambiente é mister que se dê ciência de quanto ocorre ou poderá vir a ocorrer a todos”.

No caso específico sobre o meio ambiente, a sonegação de informações pode acarretar danos irreparáveis à sociedade, pois o conhecimento de seu conteúdo vai além de saciar a curiosidade, pois permite a participação efetiva de todos através de fiscalização e controle.

Isso porque a informação sobre o meio ambiente possui as características⁵⁸ essenciais de **tecnicidade**, **compreensibilidade** e **rapidez**. A primeira versa sobre o conteúdo de dados técnicos onde estão presentes normas de emissão e padrões de qualidade. A segunda, versa sobre a transmissão de dados, que deve ser clara e compreensível, e a última versa sobre a velocidade da informação que, para ser utilizável, deve ser rápida.

A informação ambiental tem seus objetivos⁵⁹, identificados dentro dos objetivos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente:

*“a) A **difusão de tecnologias** de manejo do meio ambiente; b) A **divulgação de dados** e informações ambientais; c) A **formação de uma consciência pública** sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico (Lei n. 6.938, de 31.08.1981, art. 4º, V, c/c art. 2º, X)”.*

Além de coincidir os objetivos, a informação também é considerada um dos instrumentos⁶⁰ da Política Nacional do Meio Ambiente, pela relação de dependência que mantém com os outros instrumentos como Estudo de Impacto Ambiental, Licenciamento, Sistema Nacional de Informações, Relatório de Qualidade, Cadastro Técnico etc.

⁵⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 91 e 92.

⁵⁹ CUSTÓDIO, Helita Barreira. “Princípios indispensáveis ao cumprimento da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente”. **Política Nacional do Meio Ambiente: 25 anos da Lei n. 6.938/1981** / Coordenação ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 7.

⁶⁰ CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Ibid.**, p. 8.

Dessa forma, é indispensável para a utilização de cada um dos instrumentos o fornecimento de informações ambientais, para alimentá-los e servir de forma eficaz, aos fins a que foram criados, portanto, obrigatoriamente dependente das informações.

É importante destacar que a informação ambiental ultrapassa limites funcionais e territoriais, pois o seu conteúdo deve servir não somente a determinado órgão ambiental, nem limitado a um território, devendo ser de conhecimento amplo e geral.

Como, por exemplo⁶¹, no caso da divulgação de informações entre Estados, pode haver duas utilidades: uma, após a ocorrência de uma catástrofe ou situação de urgência e a outra deverá ocorrer antes da constatação de efeitos transfronteiriços negativos para o ambiente.

O princípio da informação ambiental envolve, portanto, o princípio da participação de todos na proteção do meio ambiente, e na conscientização da qualidade ambiental e do conhecimento do conteúdo dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, a fim de conter danos ambientais, sem limites territoriais ou organizacionais.

1.1.9. Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente

O princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente foi estudado por Paulo Affonso Leme Machado⁶², Álvaro Luiz Valery Mirra⁶³, Édis Milaré⁶⁴, Zulmar Antonio Fachin⁶⁵, Luis Roberto Gomes⁶⁶, Lise Vieira da Costa Tupiassu⁶⁷.

⁶¹ Tratado como "princípio da informação e da notificação ambiental". MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Ibid.**, p. 400.

⁶² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Ibid.**

⁶³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**

⁶⁴ MILARÉ, Édis. **Ibid.**

⁶⁵ FACHIN, Zulmar **Ibid.**

⁶⁶ GOMES, Luis Roberto. **Ibid.**

⁶⁷ Como espécie "Obrigatoriedade da introdução da variável ambiental nas políticas públicas" do gênero "princípios impostos à administração pública". TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Ibid.**

O referido princípio tem como fundamento o art. 227, *caput* da Constituição Federal de 1988, e foi previsto no princípio nº. 17 da Declaração de Estocolmo.

Através desse princípio, ficou estabelecido que é um dever de o Poder Público, nas três esferas administrativa, legislativa e judiciária, intervir obrigatoriamente na preservação do meio ambiente, por meio da adoção de políticas públicas e programas de ações.

Além de envolver as três esferas do poder público, o sistema constitucional contemplou, ainda, o envolvimento das três esferas federativas, como observa Álvaro Luiz Valery Mirra⁶⁸:

“Esse aspecto ganha relevância ainda maior no sistema constitucional vigente, em que a Constituição Federal acabou dando competências ambientais, administrativas e legislativas aos três entes da federação: à União, aos Estados e aos Municípios. Por via de consequência, torna-se possível exigir, coativamente até, e inclusive pela via judicial, de todos os entes federados o cumprimento efetivo de suas tarefas na proteção do meio ambiente”.

A intervenção administrativa fica evidente com a criação do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, composto por órgãos colegiados, cuja atribuição administrativa é definida, completando a obediência ao princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente.

Cabe lembrar que a proteção ao meio ambiente não é um dever exclusivamente do poder público, mas imposto também a toda a coletividade.

1.1.10. Princípio da natureza pública da proteção ambiental

O princípio da natureza pública da proteção ambiental foi estudado por Édis Milaré⁶⁹ e Lise Vieira da Costa Tupiassu⁷⁰.

⁶⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**

Esse princípio é o fundamento tanto no princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente, quanto o princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente.

Na verdade, a proteção ambiental tem uma **finalidade pública**, cuja atribuição é dada ao Poder Público e a toda coletividade, um bem que é de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

O princípio da natureza pública da proteção ambiental equipara a atribuição do Poder Público de garanti-la, na mesma espécie do princípio geral de direito público, o que acarreta uma relação de subordinação em relação aos outros direitos, prevalecendo uma verdadeira supremacia da proteção ambiental sobre todos os outros interesses.

1.1.11. Princípio da participação

O princípio da participação foi estudado por Paulo Affonso Leme Machado⁷¹, Álvaro Luiz Valery Mirra⁷², Édis Milaré⁷³, Zulmar Antonio Fachin⁷⁴, Lise Vieira da Costa Tupiassu⁷⁵, José Adércio Leite Sampaio; Chris Nardy; Chris Wold⁷⁶, Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁷⁷, Silvia Jaquenod de Zsögön⁷⁸, José Luis Serrano Moreno⁷⁹, e Nicolas de Sadeleer⁸⁰.

⁶⁹ MILARÉ, Édis. **Ibid.**

⁷⁰ Como espécie do gênero “princípios impostos à administração pública”. TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Ibid.**

⁷¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Ibid.**

⁷² MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**

⁷³ Tratou como “Princípio da função socialambiental da propriedade”. MILARÉ, Édis. **Ibid.**

⁷⁴ FACHIN, Zulmar Antonio. **Ibid.**

⁷⁵ Como espécie “Participação popular na proteção do meio: informação e educação ambiental” do gênero “princípios voltados a cidadania”. TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Ibid.**

⁷⁶ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Ibid.**

⁷⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Ibid.**

⁷⁸ ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. **Ibid.**

⁷⁹ MORENO, José Luis Serrano. **Ecología y derecho: Principios de derecho ambiental y ecología jurídica**, segunda edición. Granada: Comares, 1992.

⁸⁰ SADELEER, Nicolas de. **Environmental principles: from political slogans to legal rules**. Oxford University Press, 2005.

Esse princípio tem fundamento no artigo 1º, parágrafo único, e no art. 225 da Constituição Federal, e foi previsto no princípio nº. 10 da Declaração do Rio de Janeiro.

O princípio da participação popular consiste na autorização dada a toda a coletividade na atuação de defesa e preservação do meio ambiente, por meio de uma participação bem ampla, que pode ser três formas:

“Na legislação ambiental brasileira vemos atualmente, pelo menos três vertentes da participação: primeira - participação das pessoas, através das ONGs, nos conselhos ambientais; segunda – participação das pessoas e entidades na fase de comentários e na fase da audiência pública no procedimento de estudo de impacto ambiental e terceira - participação em ações judiciais”⁸¹.

A primeira participação versa sobre os processos de elaboração do direito ambiental, como nos casos de participação na iniciativa popular de leis complementares e ordinárias⁸², consultas por iniciativa popular⁸³, e participação em órgãos ambientais do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, estruturalmente no CONAMA composto por órgãos colegiados dotados de poderes normativos⁸⁴.

A segunda participação versa sobre a possibilidade de a sociedade atuar na formulação e na execução de políticas ambientais, como integrantes de sociedade civil, organização não governamental, conselhos ambientais, que são autorizados a participar de audiências públicas e debates sobre empreendimentos de grande impacto ambiental.

A terceira participação versa sobre a propositura de ações judiciais, na busca de uma prestação jurisdicional de litígio que envolva a proteção ou reparação dos danos ambientais, pois lhe é dada a legitimação para o pólo ativo da ação ambiental.

⁸¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Ibid.**, p. 401.

⁸² Art. 61, *caput* e § 2º da Constituição Federal de 1988.

⁸³ Art. 14, inciso III da Constituição Federal de 1988.

⁸⁴ Art. 6º, inciso II da Lei nº. 6.938/81.

Temos, como exemplo de instrumento processual que permite a participação, a ação popular em defesa do meio ambiente⁸⁵, que não necessita como causa de pedir, a conjugação dos requisitos da ilegalidade e lesividade, mas basta apenas demonstração de que o ato ou omissão lesionou ou pode lesar o meio ambiente⁸⁶.

Portanto, o princípio da participação popular é bastante amplo, assegurado pelo processo de elaboração de leis, atuação nos processos de formulação e execução de políticas ambientais, e pela possibilidade de buscar a tutela do meio ambiente por meio da provocação do poder judiciário.

1.1.12. Princípio da precaução

O princípio da precaução foi estudado por Paulo Affonso Leme Machado⁸⁷, Álvaro Luiz Valery Mirra⁸⁸, Zulmar Antonio Fachin⁸⁹, José Adércio Leite Sampaio; Chris Nardy; Chris Wold⁹⁰, Marcelo Dias Varella e Ana Flávia Barros Platiau⁹¹, Elcio Patti Júnior⁹², Wagner Antonio Alves⁹³, Maria Alexandra de Souza Aragão⁹⁴, Silvia Jaquenod de Zsögön⁹⁵, e Nicolas de Sadeleer⁹⁶.

Esse princípio tem fundamento no art. 225, inciso V da Constituição Federal de 1988, no art. 4º, incisos I e IV e no art. 9º, inciso III da Lei da Política

⁸⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. "A ação popular e a defesa do meio ambiente". **Revista do Advogado nº. 37**. São Paulo: AASP, 1992, p. 27 e ss.

⁸⁶ SILVA, Flávia Regina Ribeiro da. **Ação popular ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 269.

⁸⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Ibid.**

⁸⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. "Direito ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial". **Revista de Direito Ambiental, n. 21**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

⁸⁹ FACHIN, Zulmar Antonio. **Ibid.**

⁹⁰ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Ibid.**

⁹¹ VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros (Organizadores). **Princípios da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

⁹² PATTI JUNIOR, Elcio. "Princípio da precaução: aspectos controvertidos e desafios para a sua aplicação numa sociedade de riscos". **Dissertação de mestrado sob a orientação de Regina Vera Villas Bôas**. São Paulo: PUCSP, 2007.

⁹³ ALVES, Wagner Antônio. **Princípios da precaução e da prevenção no direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

⁹⁴ ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

⁹⁵ ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. **Ibid.**

⁹⁶ SADELEER, Nicolas de. **Ibid.**

Nacional do Meio Ambiente e foi previsto na Declaração do Rio de Janeiro, no seu princípio nº. 15, no preâmbulo da Convenção da Diversidade Biológica, no princípio nº. 3 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima.

É tratado como sinônimo do princípio da prevenção, o que é considerado um erro, pois a “*diferença etimológica ou semântica (estabelecida pelo uso) sugere que a prevenção é mais ampla do que a precaução e que, por seu turno, a precaução é atitude ou medida antecipatória voltada preferencialmente para casos concretos*”⁹⁷.

A diferença fundamental⁹⁸ entre os dois princípios está na finalidade de ambos. O primeiro tem a finalidade de adotar medidas que corrijam ou evitem danos previsíveis, e o segundo também atua na prevenção, não aos danos, mas aos riscos que ainda são imprevisíveis, devido a incertezas científicas.

José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala⁹⁹, ao unificarem semanticamente as categorias de risco e de perigo, consideram que o princípio da prevenção se relaciona com o perigo concreto, enquanto que para o princípio da precaução, a cautela é dirigida ao perigo abstrato.

Existe, ainda, outro entendimento no sentido de que “*o princípio da precaução não é mais do que o aprofundamento do princípio da prevenção modulado pelo princípio da proporcionalidade*”¹⁰⁰.

Para Cristiane Derani, “*o princípio da precaução se resume na busca do afastamento, no tempo e no espaço, do perigo, na busca também da proteção contra o próprio risco e na análise do potencial danoso oriundo do conjunto de atividades. Sua atuação se faz sentir, mais apropriadamente, na formação de*

⁹⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 118.

⁹⁸ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 150.

⁹⁹ LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 62.

¹⁰⁰ SILVA, Luís Praxedes Vieira. “Princípio da Precaução e recursos hídricos”. **ANAIS do 7º Congresso de direito ambiental – Direito, Água e Vida** – org. Antonio Herman V. Benjamin. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003, p. 714.

*políticas públicas ambientais, onde a exigência de utilização da melhor tecnologia disponível é necessariamente um corolário*¹⁰¹.

Temos a noção clara do conteúdo do princípio da precaução, nos termos do princípio nº. 15 da Declaração do Rio de Janeiro:

*“Com o fim de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério da **precaução**, conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para se adiar a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação do meio ambiente”*. (g.n.)

Portanto, o princípio da precaução é imposto ao Poder Público para que adote uma série de ações básicas para evitar o dano ambiental, a fim de atuar previamente contra o perigo ambiental iminente, afastando ou diminuindo o risco de sua proteção para as presentes e futuras gerações.

1.1.13. Princípio da prevenção

O princípio da prevenção foi estudado por Paulo Affonso Leme Machado¹⁰², Álvaro Luiz Valery Mirra¹⁰³, Gisele Santos Fernandes Góes¹⁰⁴, Édis Milaré¹⁰⁵, Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira¹⁰⁶, Luis Roberto Gomes¹⁰⁷, Cármen Lúcia Antunes Rocha¹⁰⁸, Lise Vieira da Costa Tupiassu¹⁰⁹, José Adércio Leite Sampaio; Chris Nardy; Chris Wold¹¹⁰, Celso Antonio Pacheco Fiorillo¹¹¹¹¹²,

¹⁰¹ DERANI, Cristiane. **Ibid.**, p. 170.

¹⁰² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Ibid.**

¹⁰³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**

¹⁰⁴ GOÉS, Gisele Fernandes. **Ibid.**

¹⁰⁵ MILARÉ, Édis. **Ibid.**

¹⁰⁶ FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. **Ibid.**

¹⁰⁷ GOMES, Luis Roberto **Ibid.**

¹⁰⁸ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Ibid.**

¹⁰⁹ Como espécie do gênero “princípios da relação do mercado com o meio ambiente”. TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Ibid.**

¹¹⁰ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Ibid.**

¹¹¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Ibid.**

¹¹² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Princípios do Processo Ambiental: A Defesa Judicial do Patrimônio Genético, do Meio Ambiente Cultural, Artificial, do Trabalho e Natural no Brasil**, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

Wagner Antonio Alves¹¹³, Carla Syane Moura Miranda Gama¹¹⁴, Maria Alexandra de Souza Aragão¹¹⁵, Silvia Jaquenod de Zsögön¹¹⁶, Nicolas de Sadeleer¹¹⁷, e Philippe Sands¹¹⁸.

O princípio da prevenção tem fundamento no art. 225, *caput*, § 1º, inciso III, § 6º da Constituição Federal de 1988, no art. 2º, incisos I, IV e IX e no art. 9º, inciso III da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e foi previsto no ponto nº. 4 do Fórum de Siena sobre Direito Internacional do Meio Ambiente.

Considerado como um dos mais importantes princípios do direito ambiental, o princípio da prevenção parte do fato de o dano ambiental, na maioria das vezes, ser irrecuperável ou de difícil recuperação ao *status quo ante* o meio ambiente.

Esse destaque eleva o princípio como preceito fundamental, a verdadeira chave-mestra, pilar e sustentáculo da disciplina ambiental do direito ambiental:

“Em sede principiológica de Direito ambiental, não há como escapar do preceito fundamental da prevenção. Esta é e deve ser a palavra de ordem, já que os danos ambientais, tecnicamente falando, são irreversíveis ou irreparáveis. Por exemplo, como recuperar uma espécie extinta? Como erradicar os efeitos de Chernobyl? E as gerações futuras que serão afetadas?; ou uma floresta milenar que é devastada que abriga milhares de ecossistemas diferentes, com cada um possuindo o seu potencial papel na natureza? Assim, diante da impotência do sistema em face da impossibilidade lógico-jurídica de voltar a uma situação igual a que teria sido criada pela própria natureza, adota-se, com inteligência e absoluta necessidade, o

¹¹³ ALVES, Wagner Antônio. **Ibid.**

¹¹⁴ GAMA, Carla Syane Moura Miranda. “Princípios da dignidade da pessoa humana e da prevenção ao dano ambiental no estado democrático de direito brasileiro”. **Dissertação de mestrado sob a orientação Marcelo Dias de Aguiar**. São Paulo: PUCSP, 2007.

¹¹⁵ ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **Ibid.**

¹¹⁶ ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. **Ibid.**

¹¹⁷ SADELEER, Nicolas de. **Ibid.**

¹¹⁸ SANDS, Philippe. **Ibid.**

princípio da prevenção do dano ao meio ambiente como verdadeira chave-mestra, pilar e sustentáculo da disciplina ambiental, dado o objetivo fundamentalmente preventivo do direito ambiental".¹¹⁹

Michel Prieur¹²⁰ entende que o princípio da precaução se acha relacionado com danos ambientais irreversíveis ou a incertezas científicas, obrigando à realização de, pelo menos, duas perícias antes da liberação ou autorização de uma atividade ou prática.

O princípio da prevenção traduz a dificuldade da reparação que envolve os danos ambientais, e que, por isso, a sua aplicação¹²¹ é dividida em cinco partes:

“Dividido em cinco itens a aplicação do princípio da prevenção: primeiro: identificação e inventário das espécies animais e vegetais de um território, quanto à conservação da natureza e identificação e inventário das fontes contaminantes das águas e do ar, quanto ao controle da poluição; segundo: identificação e inventário dos ecossistemas, com a elaboração de um mapa ecológico; terceiro: planejamento ambiental e econômico integrados; quarto: ordenamento territorial ambiental para a valorização das áreas de acordo com sua aptidão e quinto: estudo de impacto ambiental”.

Para prevenir o dano ambiental e garantir a proteção dos bens atrelados, a legislação garante instrumentos de âmbito administrativo e jurisdicional¹²².

No âmbito administrativo¹²³, temos o licenciamento ambiental, o estudo de impacto ambiental, o zoneamento industrial, o tombamento administrativo, as

¹¹⁹ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria. “O princípio da prevenção e a utilização de liminares no direito ambiental brasileiro”. **Aspectos polêmicos da antecipação de tutela** – coord. Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 109.

¹²⁰ PRIEUR, Michel. **Droit de l’Environnement**, 3ª ed. Pariz: Dalloz, p. 70.

¹²¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Ibid.**, p. 398.

¹²² NERY, Rosa Maria Barreto Borrielo de Andrade. “Indenização do dano ambiental (responsabilidade civil e ação civil pública)”. **Dissertação de mestrado sob a orientação de José Manoel de Arruda Alvim Neto**. São Paulo: PUC/SP, 1993, p. 17.

sanções administrativas de interdição das atividades, o manejo ecológico, as auditorias ambientais, a gestão ambiental etc.

No âmbito jurisdicional, destaca-se dentro dos instrumentos jurídicos da ação civil pública e a ação popular, a possibilidade de requerer “*tutela de urgência, tais como liminares antecipatórias dos efeitos do mérito e das medidas cautelares, sempre com eficácia mandamental e executiva lato sensu*”¹²⁴.

Por isso, entende-se que o princípio da prevenção¹²⁵ visa a impedir a ocorrência dos danos ao meio ambiente, através de medidas preventivas adequadas, antes da elaboração de um plano ou da realização de uma obra ou de uma atividade. Dele decorrem três instrumentos: o Estudo de Impacto Ambiental, a autorização prévia para o exercício de atividades poluentes e o combate na fonte (eliminação ou redução da poluição em suas origens).

Portanto, o princípio da prevenção envolve a utilização dos meios colocados à disposição para preservar o meio ambiente, seja em sede administrativa, com a utilização de instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, seja em sede judicial, por meio da ação popular e a ação civil pública.

1.1.14. Princípio da proteção da biodiversidade

O princípio da proteção da biodiversidade foi estudado por Luis Roberto Gomes¹²⁶, e tem como fundamento o art. 225, § 1º, I e II da Constituição Federal, e prevista no art. 2º da Convenção sobre Diversidade Biológica, dentre outras Convenções assinados pelo Brasil no campo da proteção da diversidade biológica¹²⁷.

¹²³ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 149.

¹²⁴ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ibid.**, p. 149.

¹²⁵ PRIEUR, Michel. **Ibid.**, p. 70.

¹²⁶ GOMES, Luis Roberto **Ibid.**

¹²⁷ 1940 - Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América.

1966 - Convenção Internacional para a Conservação do Atum do Atlântico.

1971 - Convenção relativa às Zonas Úmidas de Importância Internacional, particularmente como *habitats* das aves aquáticas.

Temos, como conceito de biodiversidade, aquele desenvolvido na Convenção sobre Diversidade Biológica, em seu art. 2º:

"(...) diversidade biológica significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte, compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas".

A Convenção Biológica destacou a importância da diversidade biológica para a humanidade e reafirmou a soberania dos Estados sobre o seu patrimônio genético, e sua conseqüente necessidade de desenvolverem legislações específicas acerca do assunto.

Essa Convenção foi incorporada no nosso ordenamento jurídico através do Decreto nº. 2.529 de 16 de março de 1988, que, no seu art. 1º, dispôs sobre os bens, direitos e as obrigações relativas:

"(i) ao acesso a componentes do patrimônio genético existente no território nacional, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva para fins de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico ou bioprospecção;

(ii) ao acesso ao conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, relevante à conservação da diversidade biológica, à

1973 - Convenção para o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção.

1979 - Emenda ao Artigo XXI da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e Flora Selvagens em Extinção.

1982 - Protocolo de Emendas à Convenção Relativa às Zonas Úmidas de Importância Internacional, Particularmente como *Habitats* das Aves Aquáticas.

1983 - Emenda ao Artigo XXI da Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e Flora Selvagens em Extinção.

1984 - Protocolo Adicional à Convenção Internacional para Conservação do Atum e Afins do Atlântico (CICAA).

1992 - Convenção sobre Diversidade Biológica (Rio-92).

1994 - Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca e/ou Desertificação, principalmente na África.

1996 - Convenção Interamericana para a Proteção e Conservação das Tartarugas Marinhas

Fonte: [<http://www2.mre.gov.br/dai/meamb.htm>], acessado em 03/03/2008.

integridade do patrimônio genético do País e à utilização de seus componentes;

(iii) à repartição justa e eqüitativa dos benefícios derivados da exploração e componente do patrimônio genético e do conhecimento tradicional associado; e

(iv) ao acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para a conservação e utilização da diversidade biológica”¹²⁸.

A consagração constitucional da proteção da biodiversidade acarretou na definição da competência do Poder Público de: preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades ligadas dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético.

É inquestionável a importância do papel desempenhado pela biodiversidade e a sua preservação, na manutenção do equilíbrio dos sistemas ecológicos e, conseqüentemente, para a sobrevivência da espécie humana, sendo, portanto, imprescindível a atuação do Poder Público.

Uma vez autorizada a utilização da biodiversidade no Brasil, país rico em diversidade biológica de importância estratégica e valor incalculável, reafirma a soberania permanente sobre os recursos naturais e sobre o seu patrimônio genético, de forma sustentável, e, reafirma também a importância da atuação do Estado para a sua proteção.

Dessa forma, o princípio da proteção da biodiversidade busca assegurar o equilíbrio do ecossistema e seu patrimônio genético, por meio da reafirmação da soberania do uso permanente sobre os recursos naturais, do reconhecimento da importância da cooperação internacional e da atuação do Poder Público como principal ator na implantação de Políticas Públicas.

¹²⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**, 9ª ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2006, p. 380.

1.1.15. Princípio da responsabilização

O princípio da responsabilização foi estudado por Paulo Affonso Leme Machado¹²⁹, Álvaro Luiz Valery Mirra¹³⁰, Gisele Santos Fernandes Góes¹³¹, Zulmar Antonio Fachin¹³², Luis Roberto Gomes¹³³, Cármen Lúcia Antunes Rocha¹³⁴, José Adércio Leite Sampaio; Chris Nardy; Chris Wold¹³⁵, Silvia Jaquenod de Zsögön¹³⁶, José Luis Serrano Moreno¹³⁷ e Philippe Sands¹³⁸.

Temos ainda trabalhos sobre o tema tratado por José Alfredo de Oliveira Baracho¹³⁹, Vera Lúcia Jucovsky¹⁴⁰, Francisco José Marques Sampaio¹⁴¹, Nelson de Freitas Porfírio Junior¹⁴², Patrícia Faga Iglecias Lemos¹⁴³ etc.

Esse princípio tem como fundamento o art. 225, § 3º da Constituição Federal de 1988, o art. 4º, inciso VI, art. 14, § 1º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei de Crimes Ambientais nº. 9.605/98, e prevista na Declaração de Estocolmo nos princípios nº. 4 e 22 e na Declaração do Rio de Janeiro no princípio nº. 13.

O princípio da responsabilização está ligado ao princípio do poluidor-pagador, por versar sobre a obrigação de reparação dos danos ambientais causados por atos lícitos ou ilícitos.

¹²⁹ Abordou a responsabilidade da pessoa física e jurídica. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Ibid.**

¹³⁰ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**

¹³¹ GOÉS, Gisele Fernandes. **Ibid.**

¹³² FACHIN, Zulmar Antonio. **Ibid.**

¹³³ GOMES, Luis Roberto. **Ibid.**

¹³⁴ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Ibid.**

¹³⁵ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Ibid.**

¹³⁶ ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. **Ibid.**

¹³⁷ MORENO, José Luis Serrano. **Ibid.**

¹³⁸ SANDS, Philippe. **Ibid.**

¹³⁹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

¹⁴⁰ JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. **Responsabilidade civil do Estado por danos ambientais**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

¹⁴¹ SAMPAIO, Francisco José Marques. **Evolução da Responsabilidade civil e reparação dos danos ambientais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

¹⁴² PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas. **Responsabilidade do Estado em face do dano ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2002.

¹⁴³ LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

É permitido o uso dos recursos naturais de modo razoável e sustentável, sob a condição de assumir o risco das conseqüências danosas de seu uso, como o dever de reparar integralmente o dano provocado, mesmo que imprevisível, e ainda que, cumpridas todas as exigências legais e os cuidados necessários. Isso porque a responsabilização dos danos causados ao meio ambiente deve ser ampla e geral, abrangendo todas as esferas cumulativamente, sejam administrativa, penal e civil.

A responsabilização deve ser *in natura*, isto é, deve versar sobre: a) restauração; b) recuperação; c) cumprimento de medidas compensatórias que se aproximem da restauração ou recuperação; d) cumprimento de medidas compensatórias não relacionadas com os danos causados.

Por isso, foi determinado que a responsabilidade por dano ambiental deva ser de forma apurada e objetiva, independente de análise de requisitos subjetivos que envolvam dolo ou culpa (negligência, imprudência ou imperícia), bastando apenas a comprovação do nexo de causalidade entre o dano e a atividade danosa.

Além do mais, a responsabilidade deve buscar a reparação integral do dano causado ao meio ambiente:

*“A segunda regra é a da reparação integral do prejuízo causado, que tem como objetivo propiciar a recomposição do meio ambiente, na medida do possível, no estado em que se encontrava antes da ocorrência do dano”*¹⁴⁴.

Dessa forma, o princípio da obrigação versa sobre o dever de reparação do dano ambiental de forma ampla e geral, envolvendo a responsabilidade objetiva e a busca da reparação integral do dano causado ao meio ambiente.

¹⁴⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ibid.*, p. 63.

1.1.16. Princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais

O princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais foi estudado por Paulo Affonso Leme Machado¹⁴⁵, José Adércio Leite Sampaio; Chris Nardy; Chris Wold¹⁴⁶. Ele foi previsto no princípio nº. 21 da Declaração de Estocolmo e no princípio nº. 2 da Declaração do Rio de Janeiro.

Foi reconhecido, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o direito soberano de os Estados explorarem os seus recursos naturais, de acordo com suas políticas sobre meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Logo, esse princípio se coaduna com a soberania política de os Estados estabelecerem suas próprias diretrizes organizacionais e de desenvolvimento, levando-se em consideração a particularidade existente dos interesses, variáveis de país para país:

“As normas ecológicas, os objetivos e as prioridades de gestão ambientais não foram niveladas entre todos os países. Agiram com acerto os negociadores da Declaração do Rio de Janeiro/92, como se vê do texto do princípio 11. Deve-se levar em conta o custo social e econômico das medidas. Contudo, o princípio 11 deve ser analisado sempre em conjunto com o princípio 9 que aponta a cooperação tecnológica entre os Estados, através da troca de conhecimentos científicos e tecnológicos, inclusive ‘transferência de técnicas novas e inovadoras’. Insistimos, portanto, que a desigualdade no desenvolvimento não pode levar a um congelamento das exigências jurídico-ambientais, o que aprofundaria a situação de injustiça internacional, permitindo até importar-se a poluição”¹⁴⁷.

O princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais foi conjugado com o princípio da cooperação, que, reconhece o direito pertencente a cada Estado de explorar os recursos naturais encontrados em seu território, desde

¹⁴⁵ Abordou a responsabilidade da pessoa física e jurídica. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Ibid.**

¹⁴⁶ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Ibid.**

¹⁴⁷ MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Princípios gerais de direito ambiental”. **Ibid.**, p. 406.

que de forma sustentável, e, aliado à idéia de preservação ambiental global, e não de forma isolada.

1.1.17. Princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente

O princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente foi estudado por Álvaro Luiz Valery Mirra¹⁴⁸, Zulmar Antonio Fachin¹⁴⁹, Luis Roberto Gomes¹⁵⁰, Lise Vieira da Costa Tupiassu¹⁵¹.

Trata-se de um princípio geral de direito público, emprestado ao direito ambiental, em razão do disposto no art. 225 da Constituição Federal de 1988, ao consagrar o bem ambiental como sendo aquele bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

O bem ambiental é natureza difusa (não faz parte dos bens pertencentes ao patrimônio público), mas com finalidade pública (bem de uso comum), o que acaba colocando a sua tutela, em posição de superioridade em relação aos interesses privados.

O princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados demonstra que o Poder Público está em situação de autoridade e comando sobre os particulares, como condição indispensável para que possa gerir os interesses públicos.

Nesse caso, a autoridade pública deve gerir e, ao mesmo tempo, proteger o meio ambiente, como um verdadeiro interesse supremo a ser por ele defendido:

“No instante em que a ‘defesa do meio ambiente’ vira princípio constitucional norteador da ‘ordem econômica’ — da propriedade privada, portanto —, igualmente ‘impondo-se ao Poder Público’, erige-

¹⁴⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**

¹⁴⁹ FACHIN, Zulmar Antonio. **Ibid.**

¹⁵⁰ GOMES, Luis Roberto. **Ibid.**

¹⁵¹ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Ibid.**

*se em limite ao exercício, concomitantemente, do direito de propriedade e do poder discricionário do administrador. Limitação àquele porque ao particular só é lícito usar e gozar de sua propriedade com respeito pleno à 'defesa do meio ambiente'. Ao administrador porque a Administração Pública, ao gerir a coisa pública, só pode fazê-lo com os olhos voltados para a proteção do 'meio ambiente ecologicamente equilibrado'*¹⁵².

Dessa forma, aliado ao princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente, princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente, princípio da natureza pública da proteção ambiental, o princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente, impõe a sua superioridade, inclusive em casos de dúvidas:

*“É que o interesse na proteção do ambiente, por ser de natureza pública, deve prevalecer sobre os direitos individuais privados, de sorte que, sempre que houver dúvida sobre a norma a ser aplicada a um caso concreto, deve prevalecer aquela que privilegie os interesses da sociedade - a dizer, in dubio pro ambiente”*¹⁵³.

1.1.18. Princípio da ubiqüidade

O princípio da ubiqüidade foi estudado por Celso Antonio Pacheco Fiorillo¹⁵⁴ e Marcelo Abelha Rodrigues¹⁵⁵.

Fundamentado no art. 1º, inciso III; art. 5º, *caput* e art. 6º da Constituição Federal de 1988, o princípio da ubiqüidade faz a ligação entre o meio ambiente ecologicamente equilibrado com o direito a uma vida digna humana.

¹⁵² BENJAMIN, Antonio Herman V. “Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa”, p. 42 e 43. [<http://bdjur.stj.gov.br>] Acessado em 16/07/2007.

¹⁵³ MILARÉ, Édis. **Ibid.**

¹⁵⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Ibid.**

¹⁵⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ibid.**

Por isso, o princípio da ubiqüidade, de característica difusa e onipresente, defende que os recursos naturais não se limitam à circunscrição espacial ou temporal, pelo fato de terem índole planetária:

“(...) os bens ambientais naturais colocam-se numa posição soberana a qualquer limitação espacial ou geográfica. Por isso, dado o caráter onipresente dos bens ambientais, o princípio da ubiqüidade exige que em matéria de meio ambiente exista uma estreita relação de cooperação entre os povos, fazendo com que se estabeleça uma política mundial ou global para as proteção e preservação. Tais políticas devem acompanhar o caráter onipresente da ‘natureza’ e estabelecer regras menos preocupadas com a soberania nacional e mais vinculadas a uma cooperação internacional”¹⁵⁶.

Dessa forma, o princípio da ubiqüidade teria como subprincípios, os princípios da cooperação internacional, princípio da globalidade do dano ambiental, o princípio da função social da propriedade e o princípio da exigência prévia do estudo de impacto ambiental.

Reconhece, portanto, a óptica da horizontalidade (leia-se inter-relação) do bem ambiental, justamente por ter como objeto de tutela a sadia qualidade de vida.

1.1.19. Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana

O princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana foi estudado por Édís Milaré¹⁵⁷, Luis Roberto

¹⁵⁶ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ibid.**, p. 134.

¹⁵⁷ MILARÉ, Édís. **Ibid.**

Gomes¹⁵⁸, Lise Vieira da Costa Tupiassu¹⁵⁹, Tiago Fensterseifer¹⁶⁰ e Hamilton Alonso Junior¹⁶¹, Ingo Wolfgang Sarlet¹⁶².

Trata-se do primeiro princípio previsto na Declaração de Estocolmo de 1972, que buscou assegurar a existência humana em um meio ambiente com qualidade suficiente para uma vida digna, como um verdadeiro direito fundamental do ser humano.

Fundamentado no art. 225, *caput* da Constituição Federal e previsto na Declaração de Estocolmo no princípio 1º, e na Declaração do Rio de Janeiro no princípio nº. 5º, o princípio do ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser considerado e tratado como direito fundamental da pessoa humana.

A Constituição Federal de 1988 acompanhou a orientação dos movimentos internacionais, voltados para a valorização do homem, e desenhou a configuração da fundamentalidade do direito ao meio ambiente, a partir da abertura material do catálogo de direitos fundamentais do art. 5º, § 2º:

*“Na caracterização da sua jusfundamentalidade, a doutrina e a jurisprudência brasileiras são pacíficas no sentido de reconhecer o direito ao meio ambiente como integrante do rol dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, constante da Lei Fundamental de 1988, não obstante estar situado fora do Título II do seu texto. É, portanto, a partir de uma leitura ‘material’ do conteúdo e das relações que mantém com os demais valores constitucionais fundamentais que o direito ao ambiente alcança o status de direito fundamental. A configuração da sua fundamentalidade resulta da sua **identificação***

¹⁵⁸ GOMES, Luis Roberto. **Ibid.**

¹⁵⁹ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Ibid.**

¹⁶⁰ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. São Paulo: Livraria do Advogado, 2008.

¹⁶¹ ALONSO JUNIOR, Hamilton. **Direito fundamental ao meio ambiente ações coletivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

¹⁶² SARLET Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

com os valores que compõem o conteúdo essencial do **princípio da dignidade humana** e do Estado de Direito brasileiro”¹⁶³. (grifo nosso).

Assim, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é considerado um direito fundamental, pois a sua proteção visa a assegurar uma sadia qualidade de vida, que se identifica diretamente com o princípio da dignidade da pessoa humana.

É no meio ambiente que se desenvolve a vida humana, logo, o ser humano além de estar inserido, dele também faz parte, e, por isso, para exercer o seu direito fundamental à vida e ao princípio da dignidade humana devem ser reconhecidas essa ligação e interação.

E foi a partir da Declaração de Estocolmo que o direito ao meio ecologicamente equilibrado foi reconhecido como direito fundamental entre os direitos sociais do homem, voltado para um novo humanismo ecológico, como conclui José Afonso da Silva¹⁶⁴:

*“O que é importante – escrevemos de 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 um **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”.*

¹⁶³ FENSTERSEIFER, Tiago. *Ibid.*, p. 166 e 167.

¹⁶⁴ SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 70.

Dessa forma, o princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana acaba envolvendo o princípio da função social da propriedade, o princípio da supremacia do interesse na defesa do meio ambiente, princípio da cooperação internacional, e, principalmente, relacionado com toda a estrutura do Estado Democrático de Direito Brasileiro.

Portanto, o princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana 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.

1.1.20. Princípio do desenvolvimento sustentável

O princípio do desenvolvimento sustentável foi estudado por Paulo Affonso Leme Machado¹⁶⁵, Álvaro Luiz Valery Mirra¹⁶⁶, Édis Milaré¹⁶⁷, Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira¹⁶⁸, Zulmar Antonio Fachin¹⁶⁹, Luis Roberto Gomes¹⁷⁰, José Adércio Leite Sampaio; Chris Nardy; Chris Wold¹⁷¹, Celso Antonio Pacheco Fiorillo¹⁷², José Luis Serrano Moreno¹⁷³, Maria Alexandra de Souza Aragão¹⁷⁴, e Silvia Jaquenod de Zsögön¹⁷⁵.

Esse princípio tem como fundamento no art. 170, inciso VI, art. 225, *caput* da Constituição Federal de 1988, no art. 4º, inciso I da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e pode ser encontrado em pelo menos onze, dos vinte e sete princípios previstos na Declaração do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

¹⁶⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Ibid.**

¹⁶⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**

¹⁶⁷ MILARÉ, Édis. **Ibid.**

¹⁶⁸ FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. **Ibid.**

¹⁶⁹ FACHIN, Zulmar Antonio. **Ibid.**

¹⁷⁰ GOMES, Luis Roberto. **Ibid.**

¹⁷¹ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Ibid.**

¹⁷² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Ibid.**

¹⁷³ MORENO, José Luis Serrano. **Ibid.**

¹⁷⁴ ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **Ibid.**

¹⁷⁵ ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. **Ibid.**

Por muito tempo, houve a resistência na aceitação pacífica do entendimento de que a preservação ambiental seria compatível com o desenvolvimento econômico.

Miguel Reale afirmou que os valores ecológicos são subordinados aos valores antropológicos¹⁷⁶, e reconheceu que a preservação do meio ambiente é exercida em função da vida humana, advertindo:

*“(...) é à luz, pois, de um quadro global de valores, tanto da natureza como da vida humana, que deve ser situada a defesa do meio ambiente pela sociedade e, por conseguinte, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, não tendo sentido que, ao fazê-lo, prevaleçam motivações resultantes do **fanatismo ecológico**. Tenho notícia de tão exageradas e descabidas defesas do meio ambiente que, se eles tivessem prevalecido na história do povoamento e desenvolvimento do Brasil, ainda estaríamos vinculados às estreitas fronteiras do Tratado de Tordesilhas (...)”.*

As arestas do extremismo precisavam ser tolhidas, pois a proteção e preservação ambiental não significavam nem a inibição do desenvolvimento econômico nem a exploração dos recursos naturais. O que precisava ser entendido era que os recursos naturais não existiam apenas para fossem extraídos pelos homens, mas que pudessem ser aproveitados em todas as variantes de uso que podia oferecer¹⁷⁷.

Esta questão é prevista na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, como o principal objetivo a ser perseguido: *“compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”*¹⁷⁸.

¹⁷⁶ REALE, Miguel. “Primados dos valores antropológicos”. **Espaço Aberto**. São Paulo: Jornal O Estado de São Paulo de 28.02.2004.

¹⁷⁷ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. “Despoluição das águas”. **Revista dos Tribunais vol. 720**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 98.

¹⁷⁸ Art. 4º, I da Lei 6.938/81.

O princípio do desenvolvimento sustentável deve ser definido, no mesmo sentido dado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a Comissão de Brundtland, que antecedeu a Conferência do Rio de Janeiro:

“aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”, podendo também ser empregado com o significado de ‘melhorar a qualidade de vida humana dentro dos limites da capacidade de suporte dos ecossistemas’¹⁷⁹.

Portanto, o princípio do desenvolvimento sustentável é aquele em que se pretende buscar a conciliação entre diversos valores igualmente relevantes, aparentemente incompatíveis, como o exercício das atividades produtivas e do direito de propriedade; o crescimento econômico; a exploração de recursos naturais; o controle das atividades potencialmente poluidoras; e a preservação ambiental para as futuras gerações.

1.1.21. Princípio do poluidor-pagador

O princípio do poluidor-pagador foi estudado por Paulo Affonso Leme Machado¹⁸⁰, Gisele Santos Fernandes Góes¹⁸¹, Édis Milaré¹⁸², Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira¹⁸³, Lise Vieira da Costa Tupiassu¹⁸⁴, José Adércio Leite Sampaio; Chris Nardy; Chris Wold¹⁸⁵, Celso Antonio Pacheco Fiorillo¹⁸⁶, Antonio Herman de Vasconcelos e Benjamin¹⁸⁷, Rangel Barbosa e Patrícia Oliveira¹⁸⁸, Maria Alexandra de Souza Aragão¹⁸⁹.

¹⁷⁹ MILARÉ, Édis. **Ibid.**, p. 147.

¹⁸⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Ibid.**

¹⁸¹ GOÉS, Gisele Fernandes. **Ibid.**

¹⁸² MILARÉ, Édis. **Ibid.**

¹⁸³ FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. **Ibid.**

¹⁸⁴ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Ibid.**

¹⁸⁵ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Ibid.**

¹⁸⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Ibid.**

¹⁸⁷ BENJAMIN, Antônio Herman V. “O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental”.

Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão – coord. Antônio Herman V. Benjamin. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 228.

¹⁸⁸ BARBOSA, Rangel, OLIVEIRA, Patrícia. “O princípio do poluidor-pagador no Protocolo de Quioto”.

Revista de Direito Ambiental, nº. 44. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 112 a 132.

¹⁸⁹ ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **Ibid.**

O referido princípio tem como fundamento o art. 225, § 2º e § 3º da Constituição Federal de 1988, Art. 4º, inciso VII, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, e previsto na Declaração do Rio de Janeiro no seu princípio nº. 16 e implicitamente, no princípio nº. 7.

Emergiu da ultrapassada prática da prevalência da privatização dos lucros privados e socialização dos prejuízos ambientais causados por danos e exploração dos recursos naturais.

*“Durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas ‘externalidades negativas’. São chamadas de externalidades porque, embora resultante da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão ‘**privatização de lucros e socialização de perdas**’. Com a aplicação do princípio do poluidor-pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua internalização. Por isto, este princípio também é conhecido como o princípio da responsabilidade (‘Verantwortungsprinzip’)¹⁹⁰.*

Reconheceu-se que os Estados deveriam cooperar¹⁹¹, com o espírito de parceria global para a proteção ambiental, ao mesmo tempo em que, *“as autoridades nacionais devem esforçar-se para promover a internalização dos custos de proteção ao meio ambiente e o uso de instrumentos econômicos, levando-se em conta o conceito de que o poluidor deve, em princípio, assumir os custos da poluição, tendo em vista o interesse público, sem desvirtuar o comércio e os investimentos internacionais”¹⁹².*

Dessa forma, foi definido o princípio do poluidor-pagador como *“a imposição ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os*

¹⁹⁰ DERANI, Cristiane. **Ibid.**, p. 162.

¹⁹¹ Princípio nº. 7 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992.

¹⁹² Princípio nº. 16 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992.

danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”¹⁹³.

Para Antônio Herman Vasconcelos e Benjamin “o princípio do poluidor-pagador é aquele que impõe ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção, reparação e repressão da poluição. Ou seja, estabelece que o causador da poluição e da degradação dos recursos naturais deve ser responsável principal pelas conseqüências de sua ação (ou omissão)”¹⁹⁴.

De acordo com o princípio do poluidor-pagador, não se objetiva tolerar a poluição mediante um preço, nem mesmo buscar a compensação monetária dos danos causados, mas, sim, evitar ou reparar o dano ao meio ambiente.

“(...) não traz como indicativo ‘pagar para poder poluir’, ‘poluir mediante pagamento’, ou ‘pagar para evitar a contaminação’. Não se podem buscar através dele formas de contornar a reparação do dano, estabelecendo-se uma liceidade para o ato poluidor, como se alguém pudesse afirmar: ‘poluo, mas pago’”¹⁹⁵.

A substituição da recomposição dos danos causados ao meio ambiente, por soma monetária, visa a arcar o causador da poluição com os custos necessários à diminuição, à eliminação ou à neutralização desses danos.

Entretanto, falta o estabelecimento de regras e critérios doutrinários que orientem os operadores do direito para a quantificação do dano ambiental, sendo um dos grandes problemas para a efetivação do princípio do poluidor-pagador.

”Muitas são as incertezas e imprecisões jurídicas, científicas e econômicas acerca da quantificação dos danos a recursos naturais. A ausência de paradigmas doutrinários para a fixação da controversa valoração dos recursos naturais tem sido um desafio para magistrados,

¹⁹³ Art. 4º, inciso VII, da Lei 6.938/81.

¹⁹⁴ BENJAMIN, Antônio Herman V. “O princípio poluidor-pagador... **Ibid.**, p. 228.

¹⁹⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. ... p. 26.

*membros do Ministério Público, procuradores de justiça, advogados, ecologistas e economistas*¹⁹⁶.

A doutrina¹⁹⁷ trilha os passos para o estabelecimento de critérios para aferição dos danos aos bens ambientais, a fim de incluí-los no universo indenizável de valores de uso dos recursos naturais, e também de seu “valor-de-não-uso”.

Portanto, o princípio do poluidor-pagador envolve o princípio da responsabilização, o princípio da cooperação internacional, o princípio da equidade intergeracional, princípio da participação, princípio da prevenção e princípio da precaução.

O princípio do poluidor-pagador não é um direito de poluir, mediante um preço; ao contrário, significa o dever de reparar, compensar e indenizar os danos por aqueles que causaram, direta ou indiretamente, os danos ao meio ambiente,

1.1.22. Princípio do respeito à identidade cultural

O princípio do respeito à identidade cultural foi estudado por Álvaro Luiz Valery Mirra¹⁹⁸, Zulmar Antonio Fachin¹⁹⁹, e Ana Maria Moreira Marchesan²⁰⁰.

Esse princípio tem como fundamento o art. 216 da Constituição Federal, e decorre de previsão expressa no item 22 da Declaração do Rio de 1992 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

¹⁹⁶ MAGALHÃES, Maria Luísa Faro. “Responsabilidade Civil por Danos Patrimoniais a Recursos Naturais Difusos: O Óbice da Quantificação”. **Tese de doutorado sob a orientação de Nelson Nery Junior**. São Paulo: PUC/SP, 2002, p. 14.

¹⁹⁷ Podemos citar, por exemplo, AZEVEDO, Pedro Ubiratan Escorel de. “A indenização de áreas de interesse ambiental: pressupostos e critério”. **ANAIS do 3º Congresso de direito ambiental – A proteção jurídica das florestas tropicais** – org. Antonio Herman V. Benjamin. São Paulo: 1999, Imprensa Oficial. CUSTÓDIO, Helita Barreira. “Avaliação dos custos ambientais em ações jurídicas de lesão ao meio ambiente”. **Revista dos Tribunais vol. 652**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. MAGALHÃES, Maria Luísa Faro. **Ibid.**

¹⁹⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**

¹⁹⁹ FACHIN, Zulmar Antonio. **Ibid.**

²⁰⁰ MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

Versa sobre a proteção do patrimônio cultural, cuja defesa se relaciona com a preservação do meio físico (os monumentos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico), como ainda da memória social e antropológica do homem, isto é, das formas de expressão e dos modos de criar, fazer e viver das denominadas "comunidades tradicionais".

“A memória é um motor fundamental da criatividade: esta afirmação se aplica tanto aos indivíduos quanto aos povos que encontram em seu patrimônio natural e cultural, material e imaterial – os pontos de referência de sua identidade e as fontes de sua inspiração”²⁰¹.

Dessa forma, é necessário preservar a memória da sociedade antiga, participantes do processo civilizatório nacional (indígenas, caiçaras, caboclos etc.), para que não se perca a identidade cultural desses grupos, em detrimento ao desenvolvimento humano.

Equiparada aos recursos naturais, a identidade cultural é diretamente afetada pelo processo de desenvolvimento da sociedade moderna, e a sua perda deve ser considerada tão irrecuperável e prejudicial quanto à extinção dos recursos naturais.

Assim foi determinado pela Constituição Federal de 1988²⁰² que cabe ao poder público, com a colaboração da comunidade, promover a proteção do patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento, desapropriação e de outras formas de acautelamento.

Portanto, o princípio do respeito à identidade cultural se preocupa com a preservação do patrimônio cultural da sociedade, tão importante quanto o patrimônio natural, pois, guardam na sua memória, as referências de sua origem e identidade.

²⁰¹ UNESCO

²⁰² Art. 216, § 1º da Constituição Federal de 1988.

1.2. Outros princípios de direito ambiental não tão comuns na doutrina brasileira

Além dos princípios expostos anteriormente, a doutrina brasileira ainda apresenta outros princípios, denominados como de direito ambiental, entretanto, uns foram particularmente tratados em alguns estudos, cuja denominação e conteúdo, por vezes correspondem com os supracitados.

Temos aquele que Paulo Affonso Leme Machado²⁰³, além dos outros, estudou, como o princípio da eliminação de modos de produção e consumo e de política demográfica adequada, previsto no princípio nº. 16 da Declaração de Estocolmo e no princípio nº. 8 da Declaração do Rio de Janeiro, *in verbis*:

"Com o fim de conseguir-se um desenvolvimento sustentado e uma qualidade de vida mais elevada para todos os povos, os Estados devem reduzir e eliminar os modos de produção e de consumo não viáveis e promover políticas demográficas apropriadas".

O referido autor entende que, para formular o planejamento do uso dos recursos naturais depende do planejamento populacional, que irá influenciar diretamente na quantidade, extensão e distribuição dos produtos derivados dessa exploração.

Édis Milaré²⁰⁴ e Lise Vieira da Costa Tupiassu²⁰⁵ abordaram, também, a existência do princípio da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento, decorrente da direta função ambiental do Estado, de adotar políticas públicas em prol do meio ambiente.

Trata-se, na verdade, do ponto comum em todos os princípios, a proteção ambiental, onde parte dos *"limites do absteísmo do Estado na atual ordem econômica e social globalizada, visto que, para sua plena implementação, é indispensável a intervenção estatal em favor do meio"*²⁰⁶.

²⁰³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Ibid.**

²⁰⁴ MILARÉ, Édis. **Ibid.**

²⁰⁵ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Ibid.**

²⁰⁶ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Ibid.**, p. 173.

José Adércio Leite Sampaio; Chris Nardy; Chris Wold²⁰⁷, ao analisarem os **princípios de direito internacional do meio ambiente**, ainda apontaram o princípio do patrimônio comum da humanidade e o princípio do dever de não causar dano ambiental.

O princípio do patrimônio comum da humanidade é aquele que impõe limites e contradiz o princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais, pois se fundamenta na idéia de que alguns recursos naturais são comuns a toda a humanidade.

“Essa formula corresponde, na verdade, a um novo conceito jurídico que se extrai da Convenção- Quadro sobre Mudanças Climáticas e da Convenção sobre Diversidade Biológica. A primeira afirma que as mudanças climáticas e seus efeitos adversos constituem preocupações comuns da humanidade; já a segunda afirma que a conservação da biodiversidade deve ser também considerada uma preocupação comum da humanidade”²⁰⁸.

E o princípio do dever de não causar dano ambiental decorre do dever dos Estados de assegurar que as atividades desenvolvidas sob sua jurisdição ou seu controle não venham a causar danos ambientais em áreas que se encontram além dos limites territoriais que essas atividades possam afetar.

Como uma ampliação do princípio da cooperação internacional entre os Estados, principalmente em se tratando de resíduos perigosos, por envolverem riscos ambientais significativos, compete aos Estados de origem desses resíduos, adotarem medidas possíveis e necessárias, para se evitarem danos no território e transfronteiriços.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo²⁰⁹ elaborou um estudo sobre os princípios de direito processual ambiental, partindo dos princípios fundamentais da

²⁰⁷ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Ibid.**

²⁰⁸ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Ibid.**

²⁰⁹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Princípios do Processo Ambiental...**

Dentre os princípios do processo ambiental, temos: Direito de agir em face de lesão ou ameaça ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; Princípio da isonomia; Princípio da responsabilidade

Constituição Federal, percorrendo o direito material constitucional, até os princípios processuais.

1.3. Outros princípios de direito ambiental não tão comuns na doutrina estrangeira

A doutrina estrangeira também é rica sobre o tema **princípios de direito ambiental**, e, igualmente a brasileira apresenta estudos fundamentados e organizados sob diferentes critérios que acarretam múltiplas interpretações sobre o conteúdo e a quantidade dos princípios de direito ambiental.

Parte-se de alguns estudos que se dedicaram à análise dos princípios de direito ambiental, cuja denominação e conteúdo servem para completar a investigação da identificação dos critérios utilizados por eles.

Dessa forma, será feita a análise dos outros princípios de direito ambiental não tão comuns na doutrina estrangeira, sem, contudo, pretender esgotar seu conteúdo, nem tampouco, transcrevê-los ou resumi-los, mas apenas analisá-los de forma ampla e geral.

Para que não fique repetitivo ou redundante, delimitou-se a análise de outros princípios de direito ambiental que não constam no rol dos princípios comuns citados pela doutrina anteriormente, só abordando, portanto, aqueles diferentes dos já analisados anteriormente.

Por fim, convém esclarecer que esses princípios arrolados da doutrina estrangeira fazem parte de um rol meramente exemplificativo, e não taxativo, pois reconhece-se a existência de inúmeros estudos sobre os princípios de direito ambiental.

1.3.1. Princípio da conjunção dos aspectos coletivos e individuais

objetiva; Princípio da prevenção; Princípio da inafastabilidade do controle judicial; Princípio do contraditório e da ampla defesa; Princípio do juiz natural; Princípio do duplo grau de jurisdição.

O princípio da conjunção dos aspectos coletivos e individuais aborda o reconhecimento da existência de interesses que são ao mesmo tempo público e privado que, por afetarem as massas, se convertem em coletivos, sem abandonar de ser exclusivamente público.

Sendo assim, o direito ambiental converge em normas tanto de direito público como de direito privado, por considerar o comportamento dos elementos naturais e as diferentes interações, em razão da ação do homem.

“El sistema de recursos naturales constituye un conjunto de elementos y funciones de la biósfera y de la parte abiótica de la corteza terrestre que, en ciertos estados o condiciones, son de utilidad al hombre. De este modo, el Derecho Ambiental se convierte en reflejo de esa realidad, razón por la cual éste responde igualmente en forma sistémica articulando armónicamente sus distintas ramas, de modo que en la recíproca influencia se orientan las acciones a la regulación correcta del ambiente”²¹⁰.

1.3.2. Princípio da integração

O princípio da integração versa sobre a obrigatoriedade da integração das exigências ambientais na definição e aplicação das demais políticas comunitárias.

Previsto no Tratado da União Européia, o princípio da integração visa a tornar possível a fiscalização da legalidade quanto ao funcionamento e serviços públicos que autorizem atividades que utilizem os recursos naturais ou que possam causar impacto significativo ao meio ambiente.

Essas exigências feitas pela política ambiental devem ser integradas na definição e aplicação das demais políticas comunitárias:

“Como o art. 162º do Tratado exige que a Comissão estabeleça o seu Regulamento interno de forma a garantir o seu próprio funcionamento e

²¹⁰ ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. *Ibid.*, p. 383 e 384.

o dos seus serviços, nas condições estabelecidas no Tratado, e que o publique, então impede sobre a Comissão uma obrigação legal de publicitar como é que a execução do dever de integração vai ser feita na prática. Isto implicará mudanças institucionais, para permitir a participação, no estágio mais precoce possível de todos os processos de tomada de decisões, dos responsáveis, na União Européia, pela elaboração da política do ambiente”²¹¹.

1.3.3. Princípio da interiorização dos bens e interesses ambientais e a publicação das decisões que os afete

O princípio da interiorização dos bens e interesses ambientais e a publicação das decisões que os afete, parte da consideração jurídica da valorização e importância dos recursos naturais, como sendo os bens dignos de serem tutelados.

Para um bem ser considerado digno de tutela, é preciso verificar o interesse legítimo de impor sanções positivas e negativas, através das responsabilidades na esfera civil, penal e administrativa.

A proteção dos bens e interesses ambientais, através da interiorização, precisa de uma previsão ecológica no sistema jurídico, com uma descrição expressa e concreta de cada um dos valores naturais dos ecossistemas, com prévia definição dos bens de interesses jurídicos.

Ao lado da interiorização, ainda é necessária a publicação das decisões que podem afetar os bens e interesses ambientais, cabendo ao Poder Público assumir essa função também:

“Los poderes públicos tienen que responsabilizarse de alguna manera de la internalización de los costes, asumiendo funciones correctoras de la lógica de mercado que, efectivamente, puede ser útil dentro de un proceso de toma de decisiones, pese a que ello suponga una

²¹¹ ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. *Ibid.*, p. 73

*desvirtuación de su propia alternativa que em el campo jurídico es de deregulation. Además, en la práctica no hay bienes puramente privados, en un mundo cada vez más interdependiente todas las mercancías reflejan en cierta manera valores sociales modelados pro la historia, el entorno y las ideologías”.*²¹²

1.3.4. Princípio da judicialização dos interesses coletivos: o direito ambiental como direito de uma tutela judicial efetiva

O princípio da judicialização dos interesses coletivos significa elevar o direito ambiental ao patamar de um direito com uma tutela judicial efetiva, consequência derivada da divulgação das decisões que os afetaram.

Essa divulgação é feita por aqueles que têm o dever subjetivo de promover a tutela e de quem o poder de promovê-la.

A ecologia jurídica permite a análise da legitimação processual para atuar perante os Tribunais, e daqueles que têm o direito fundamental de participar dos assuntos públicos ambientais.

*“La ecología jurídica exige mantener técnicamente la idea de los derechos ambientales tal como habita en el imaginario colectivo de nuestra civilización. Intentos para lograrlo no faltan en la mejor dogmática del Derecho ambiental y parece que todos tienen un rasgo esperanzador común: construir los derechos ambientales no como derechos substantivos generales, sino como derechos procesales a la tutela judicial efectiva y como derechos procedimentales a la participación **ciudadana en la gestión pública** de asuntos ambientales”*²¹³.

Portanto, o princípio da judicialização dos interesses coletivos visa a orientar as decisões dos conflitos ambientais em sede judicial, considerando o poder

²¹² MORENO, José Luis Serrano. *Ibid.*, p. 217.

²¹³ MORENO, José Luis Serrano. *Ibid.*, p. 219.

difuso que envolve esses conflitos, para evitar diferentes decisões em âmbito legislativo, executivo e judiciário.

Dessa forma, prestigia o princípio da separação dos poderes, respeitando o pluralismo de decisões de todos os poderes e considerando-as como imprescindíveis para a conservação do Estado Democrático de Direito, sendo um elementar postulado da Ecologia jurídico-política.

1.3.5. Principio da justiça distributiva

O princípio da justiça distributiva versa sobre a socialização e a ecologização da economia, posto que os benefícios da economia se privatizam e os custos ambientais são suportados pelo poder público, e acabam se socializando para toda a sociedade.

“He aqui el otro campo en el que un enfoque ecointegrador deberá apoyarse en ese bloque de disposiciones jurídicas que nacen de la crítica socialista a la igualdad formal y reivindican la constitución de un Estado social (solución planificadora de la economía e impositiva del coste social); o bien en ese otro que inspirado por el pensamiento kelsiano y sin tocar los fundamentos del sistema económico, reivindican una mayor racionalidad económica del capitalismo”²¹⁴.

O princípio do desenvolvimento sustentável busca uma estratégia de internalização social dos custos ambientais e a repartição dos benefícios pelo particular.

Trata-se de um princípio de origem do direito financeiro, que busca lutar contra a desigualdade na distribuição de renda, através de uma redistribuição que deveria ser diretamente integrada na política de proteção do meio ambiente, e evitar que o rico fique mais rico e o pobre mais pobre.

²¹⁴ MORENO, José Luis Serrano. *Ibid.*, p. 238.

Dessa forma, o princípio da justiça distributiva procurar influenciar os legisladores para que introduzam critérios distributivos como indicativo para manter o equilíbrio ecológico, socializando os benefícios da proteção ambiental e individualizando os prejuízos dos danos causados, para que aqueles que praticaram o dano recomponham o meio ambiente.

1.3.6. Princípio da realidade

O princípio da realidade compreende a necessidade da eficácia do direito ambiente em nível local, regional, nacional e internacional, se for analisada previamente a realidade ambiental.

Este princípio guarda estreita e direta relação com as seguintes características:

- “- Sustrato técnico metajurídico, pues la aplicación de la normativa ambiental ha de partir de aquellos límites y umbrales señalados técnicamente, y que establecen las condiciones según las cuales deben realizarse ciertas actividades.*
- Sistémico, por regular sistemas naturales donde cada elemento se encuentra interconectado, razón por la cual la norma ambiental no puede sino plantearse conforme a una red sistémica con bases causa-efecto.*
- Multidisciplinar, al yuxtaponerse una serie de disciplinas mutuamente interrelacionadas, que precisamente por ello dan exclusividad y estabilidad al ordenamiento jurídico ambiental²¹⁵.*

1.3.7. Princípio da regulação jurídica integral

O princípio da regulação jurídica integral é o princípio inserido na maioria dos instrumentos jurídicos internacionais, e tem relação com a defesa e a conservação, melhoramento e restauração da natureza, prevenção dos danos, através de vias adequadas.

²¹⁵ ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. *Ibid.*, p. 367.

Observa-se a regulação jurídica integral a partir da diversidade das normas ambientais (civil, penal e administrativa), e a exigência imposta pelos instrumentos jurídicos, para que o legislador, o intérprete e aplicador da lei, o façam mediante uma perspectiva macroscópica e integradora.

Portanto, o princípio da regulação jurídica integral

“La política ambiental deberá tender a arbitrar los medios necesarios a fin de prevenir, reducir y, cuando sea posible, eliminar aquellos efectos perturbadores. Deberían llevarse a cabo acciones preventivas, rectificando prioritariamente el daño en la fuente (origen) sobre la base de conocimientos técnicos y científicos disponibles, obligando al contaminador a que pague (Principio Contaminador-Pagador), evaluando los beneficios posibles y costes generadores por la actuación o falta de ésta, teniendo en cuenta el desarrollo económico y social, así como el desarrollo sostenido”²¹⁶.

1.3.8. Princípio da solidariedade

O princípio da solidariedade consolida os caracteres sistêmicos da indeterminada dimensão espacial e da existência de interesses coletivos. Este princípio é relacionado com os princípios da informação, vizinhança, cooperação internacional, igualdade e patrimônio universal.

Tem por base a situação de que certos danos ambientais devem ser avisados ao Estado e aos demais Estados potencialmente afetados, vizinhos daquele onde ocorreu o dano, como um alerta de perigo iminente, envolvendo: problemática ambiental transfronteiriça, informação entre Administrações, divulgação para evitar e reparar os danos.

²¹⁶ ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. *Ibid.*, p. 376

Dessa forma, o princípio da solidariedade orienta as ações preventivas e repressivas dos danos ambientais em todas as suas formas, como uma verdadeira pedra angular:

“En todo este mutuo devenir de Principios Rectores es el Principio da Solidariedad piedra angular, y desempeña un trascendente rol a nivel local, regional, nacional e internacional en la puesta en marcha de denuncias de peligro o acontecimientos desastrosos para el ambiente; constituye el nexo vinculante y globalizador en el cual cobran verdadero sentido y alcance el conjunto de Principios Rectores”²¹⁷.

1.3.9. Princípio da transpersonalização das normas jurídicas

O princípio da transpersonalização das normas jurídicas é aquele que identifica o direito ambiental como um direito destinado à proteção dos homens e também um direito do ambiente.

“La razón del surgimiento de este Principio Rector se encuentra en el momento mismo que una alteración lesiona al ambiente y a la persona y abre, sin más, el derecho-deber de su reparación; así lo expresa la Conferencia de Estocolmo, cuando el primero de los Principios establecidos dice que el hombre tiene derecho a la libertad, a la igualdad y a condiciones de vida satisfactorias en un medio cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar. Paralelamente, el hombre tiene el deber de proteger y mejorar el entorno para las generaciones presentes y futuras. Se trata pues de un derecho de la personalidad, puesto que es un aspecto del derecho a la vida y a la integridad física”²¹⁸.

Entende-se que o direito ambiental é um direito próprio dos homens, por fazer parte da sociedade como base, seus recursos naturais e os processos de desenvolvimento, que não pode estar desequilibrado, por desequilibrar a sadia qualidade de vida do homem.

²¹⁷ ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. **Ibid.**, p. 371.

²¹⁸ ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. **Ibid.**, p. 393.

Portanto, o princípio da transpersonalização das normas jurídicas destaca que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é um direito do homem, para ter uma vida sadia, e um direito dos recursos naturais, ao fazerem parte da base da sociedade, para que ela se mantenha em equilíbrio e com qualidade.

1.3.10. Princípio da unidade de gestão

O princípio da unidade de gestão está ligado com a qualidade sistêmica própria da matéria ambiental, relacionada com os diferentes modelos de gestão administrativa ambiental, que devem se articular para um pretendida unidade de gestão.

A unidade de gestão deve buscar a correspondência entre o aspecto organizacional e legislativo ambiental:

“Una gestión ecosistémica del ambiente exige buscar un grado eficaz de correspondencia entre el aspecto organizativo y el legislativo ambiental, siendo esta correlación básicamente simultánea. Por tanto, la tendencia a la unidad de gestión em la administración del medio, debería cimentarse dentro de una dinámica sistémica del ambiente”²¹⁹.

O princípio da unidade de gestão administrativa em matéria ambiental, busca a conexão das gestões e a intensificação da coordenação das ações entre os membros da mesma seção administrativa.

1.3.11. Princípio do radicalismo e gradualismo

O princípio do radicalismo e gradualismo parte da mudança da cultura liberal (igualdade) para uma nova cultura da economia, que passou a relacionar a escassez e a riqueza, a resistência e o progresso do consumo, para a difícil adequação aos instrumentos das políticas ambientais capazes de subutilizar os recursos naturais.

²¹⁹ ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. *Ibid.*, p. 391.

A influência dessa nova cultura da economia deve ser vista como em implantação, no seu início:

“Por si fuera poco, nuestra cultura jurídica moderna, que asumió y defendió durante un tiempo los principios del Estado de Derecho, el monopolio legítimo de la cacción por parte del Estado y el sometimiento de éste a la misma ley a la que nos sometíamos nosotros, ha descubierto ya que en las sociedades de economía posindustrial y cultural posmoderna, las actividades de los actores sociales cruciales para el desarrollo sostenible escapan cada vez más al control político-jurídico”²²⁰.

Por esse meio, reconhece-se que ainda escapam desse controle político-jurídico os danos que já vêm do passado, a rapidez das evoluções tecnológicas, que afastam da proteção ambiental o controle necessário para a manutenção de seu equilíbrio e existência.

Mas a batalha não está perdida, e devemos procurar formas de implantação dessa nova proposta para adaptar as atividades econômicas de acordo com a nova realidade emergente: a proteção ambiental.

O princípio do radicalismo e gradualismo exige uma intervenção ecointegradora na economia que abrange a intervenção no equilíbrio financeiro, renúncia dos benefícios imediatos, e financiamentos maiores para a manutenção do meio ambiente.

E, dessa forma, pretende alcançar, a médio e a longo prazo, a inserção de novos modelos que iniciarão um grande reforma, inclusive na auto-regulação do próprio mercado.

1.3.12. Princípio do tratamento das causas e dos sintomas

²²⁰ MORENO, José Luis Serrano. *Ibid.*, p. 248

O princípio do tratamento das causas e dos sintomas abrange a necessidade de tratar a origem dos diferentes danos ambientais e também de seus sintomas.

Intimamente ligado ao princípio da prevenção, o princípio em análise à identificação das causas e dos sintomas dos danos ambientais, proporciona o tratamento para evitá-los:

“Este Principio Rector, al igual que cada uno de los mencionados, se entrelaza directamente y engarza con los anteriores, fundamentalmente con el de prevención, siendo el modo más eficaz de prevenir los daños al medio, superando las dificultades y alteraciones en las causas (origen) que son susceptibles de generar deterioros ambientales”²²¹.

1.4. Das considerações finais sobre os princípios de direito ambiental previstos na doutrina

O que se pode verificar, após a análise de tantos princípios conhecidos e chamados como sendo princípios de direito ambiental, é que tanto a doutrina brasileira quanto a estrangeira apresenta um grande rol de princípios, fundamentados nas mais diferentes fontes.

Mesmo com repetições, ou em casos específicos, os princípios de direito ambiental anteriormente tratados, fortalecem e demonstram que a preocupação na busca de critérios que possibilitem a identificação desses princípios, se torna cada vez mais necessária.

O único ponto em comum é que todos eles foram tratados como “**princípios**”, embora com conteúdo de diretrizes, outros com conteúdo de imposição, ou até mesmo de complementação de outros princípios também arrolados nessa categoria.

²²¹ ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. **Ibid.**, p. 389.

Se não bastasse a variação da quantidade de princípios, o termo **princípio** também apresenta variações quanto às suas acepções sendo reconhecida apenas uma característica comum a todas elas, como sendo aquilo que é presente em qualquer objeto e que faz parte deste como início, fundamento, idéia ou forma.

Mas é preciso uma análise mais aprofundada sobre as acepções do termo **princípio**, para identificarmos quais deste aqui arrolados, poderiam ser considerados princípios de direito ambiental, segundo o critério de identificação deles.

CAPÍTULO II - PRINCÍPIOS DE DIREITO

O estudo sobre os princípios de direito, mesmo que de forma ampla e geral, exige uma breve análise sobre os **princípios**, pela existência de diversas designações para numerosas categorias, para então, melhor esclarecimento e aplicação dos princípios de direito.

O termo **princípio** assume variados significados abordados por diversos estudos doutrinários²²², dentre eles temos Sérgio Sérulo da Cunha²²³ que listou onze acepções:

“1. Começo, início, aquilo que está no começo ou no início. 2. Termo final de toda regressão (ggg). 3. Proposição que basta para suportar a verdade do juízo (mh). 4. Causa natural, em razão das quais os corpos se movem agem, vivem (li). 5. Elemento ativo de uma fórmula, substância ou composto (li). 6. Aquilo que, pertencendo à própria coisa, contém suas determinações como fenômeno (mh). 8. Matriz dos fenômenos pertencentes a um determinado campo da realidade. 9. Fator de existência, organização e funcionamento do sistema, que se irradia da sua estrutura para seus elementos, relações e funções. 10. Fonte ou finalidade de uma instituição, aquilo que corresponde à sua natureza, essência ou espírito (li). 11. Os primeiros preceitos de uma arte ou ciência (li)”²²⁴.

²²² A título de exemplo, podemos citar alguns em ordem alfabética: ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007. BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. **Direito Administrativo**, 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005. BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico** / Tradução Maria Celeste Cordeiro Leite Santos, 10ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999. BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e Teoria da Constituição**, 7ª ed., 4ª tiragem. Coimbra: Almedina, 2003. CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Colisões entre princípios constitucionais: razoabilidade, proporcionalidade e argumentação jurídica**, 1ª ed., 2ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2007. CUNHA, Sérgio Sérulo. **Princípios constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 2006. FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**, 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2007. GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas** / Tradução Edson Bini. São Paulo: Quartier Latin, 2005. REALE, Miguel. **Filosofia do direito**, 20ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2002. ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

²²³ CUNHA, Sérgio Sérulo. **Ibid.**, p. 05.

²²⁴ Segundo o autor, as letras entre parênteses correspondem aos respectivos créditos: Gilles-Gaston Garanger, Martin Heidegger, Émile Littré, André Lalande. CUNHA, Sérgio Sérulo. **Ibid.**, p. 05.

Mesmo com a imprecisão de significados, o que realmente importa²²⁵ é saber qual o modo mais seguro para garantir a aplicação e a efetividade dos princípios de direito.

Diante de todas as variações das acepções do termo **princípio**, apenas uma característica comum a todas elas é identificada: aquilo que é presente em qualquer objeto e que faz parte deste como início, fundamento, idéia ou forma.

Destaca-se, portanto, a acepção que remete à **organização e funcionamento de um sistema jurídico**, visto que “os *princípios constitucionais atualmente se constituem em normas que fundamentam o sistema, as pautas supremas e basilares do ordenamento jurídico de uma dada sociedade*”²²⁶. (grifo nosso)

Nesse sentido, Miguel Reale²²⁷ afirma que “*princípios são, pois, verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia 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*”.

Verifica-se, então, que, no campo da ciência, os princípios correspondem a proposições básicas, típicas, fundamentais para a construção de um sistema, o que remete a esclarecimentos necessários sobre alguns pontos genéricos à evolução da Teoria dos Sistemas, e sua influência na construção do sistema jurídico.

²²⁵ ÁVILA, Humberto. *Ibid.*, p. 34.

²²⁶ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Ibid.*, p. 38.

²²⁷ REALE, Miguel. *Ibid.*, p. 60.

2.1. Os Princípios e a Teoria dos Sistemas

A noção de sistemas que, anteriormente, aparecia como um conceito abstrato, sofreu modificações com o passar do tempo, partiu do surgimento de novas ciências da vida²²⁸, e, do comportamento da sociedade, o que contribuiu com uma reorientação, na ciência básica e na ciência de comportamento.

A partir da Revolução Organísmica²²⁹, quando o mundo era visto como um verdadeiro caos²³⁰, houve a substituição pela visão do mundo organizado, com destaque à complexidade da atividade humana e à superação do conceito robótico de sistema.

O mundo poderia ser organizado através de um sistema, com múltiplas variáveis, de diferentes modelos e técnicas, desenvolvendo-se o conceito de sistema auto-referente²³¹, um conjunto de elementos que mantêm relações entre si e podem se encontrar separados de certo ambientes, mas dependem reciprocamente uns dos outros, de maneira a formar um todo organizado.

A organização do caos dos fenômenos sociais seria feita através de um sistema²³², composto por um conjunto de elementos inter-relacionados, cuja unidade é dada por suas interações, os quais poderiam, ainda, ser constituídas por elementos de sistemas ainda maiores.

²²⁸ “Mientras tanto, sin embargo, han surgido nuevas ciencias, las de la vida, el comportamiento y sociales. Piden un lugar en una visión moderna del mundo y deben lograr contribuir a una reorientación básica. Menos divulgada que las revoluciones contemporaneas en la tecnologia, pero igualmente preñadas de futura posibilidades, es una revolución que se aba en modernos adelantos en la ciencia biológica y del comportamiento. Llamémosla, en dos palabras, *revolución organísmica*. Su meollo es la noción de *sistema* - en apariencia un concepto pálido, abstraco y vacío; pleno, sin embargo, de sentido oculto, de levadura y potencialidades explosivas”. BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria general de los sistemas – fundamentos, desarrollo, aplicaciones**. México: Fondo de Cultura Económica, p. 196.

²²⁹ BERTALANFFY, Ludwig von. **Ibid.**, p. 196.

²³⁰ O mundo era considerado um produto de causalidade, fruto da mutação do azar e de sobrevivência na seleção natural.

²³¹ BERTALANFFY, Ludwig von. **Ibid.**, p. 209 à 214.

²³² Os sistemas classificam-se em: **abertos e fechados**.

Os sistemas **abertos** são aqueles que trocam material com o meio ambiente, afastando-se do equilíbrio em estado estacionário. Caracteriza-se pelo fluxo e mudança contínuos.

Os sistemas **fechados** são aqueles que estabelecem um estado mais próximo do equilíbrio, e são descritos como isolados em relação ao meio ambiente. Caracteriza-se pela idéia de clausura.

Em 1973, os biólogos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela²³³ desenvolveram a **biologia da cognição**, também conhecida como **teoria autopoietica**, a fim de tentar explicar o fenômeno da vida e os mistérios da força vital, por meio de reflexões orientadas na compreensão dos sistemas vivos, na história de sua evolução, na linguagem como um fenômeno biológico, na natureza das explicações, e na origem da “humanidade”.

Ao final dessas reflexões, constataram que dentro do corpo sistêmico, onde essas relações são desenvolvidas dotadas de uma **organização** formada da **estrutura** de seus elementos. Esse sistema era clausuradamente fechado, pois realizava em um **meio** próprio (espécie de ambiente), o processo de (re) produção de seus elementos, mantendo toda a **organização**, mesmo que a **estrutura** não fosse a mesma, conhecido por sistema de **autoprodução**²³⁴ ou autopoietico.

Foi Niklas Luhmann²³⁵ que desenvolveu o conceito de sistema autopoietico para as ciências sociais, diferenciando-a da teoria biológica, ao afirmar que o meio ambiente atuava como fundamento do sistema, atribuindo um novo sentido ao conceito de sistemas fechados.

O sistema jurídico não poderia ser considerado totalmente fechado, por assimilar fatores do seu meio ambiente circundante (expectativas sociais), mas teria características de sistema autopoietico, ao produzir e reproduzir suas características a partir de um código próprio²³⁶, possibilitando a manutenção de sua autonomia e identidade perante os demais sistemas sociais.

Ao estudar o sistema jurídico, Claus-Wilhelm Canaris²³⁷ identificou características de ordenação²³⁸ e unidade²³⁹, capazes de expressar a adequação

²³³ MATURANA, Humberto; VARELA, Francisco. **De máquinas y seres vivos: una teoría de la organización biológica**. Santiago: Editorial Universitaria, 1973.

²³⁴ *Autos* - por si próprio; *poiesis* - criação, produção.

²³⁵ LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Trad. Javier Torres Narrafate. México: Universidad Iberoamericana, 2002, p. 28.

²³⁶ O código do sistema é uma duplicação da comunicação a partir de uma afirmação e de uma negação, isto é, de um direito e de um não-direito. LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Trad. Javier Torres Narrafate. México: Universidad Iberoamericana, 2002, p. 28.

²³⁷ CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**, 2ª ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996, p. 12.

valorativa e a unidade interior do Direito, para alcançar o cumprimento pleno daquelas funções às quais se destina:

*“Um sistema deve exprimir a unidade aglutinadora das normas singulares, não pode pelo que lhe toca, consistir apenas de normas; antes deve apoiar-se nos valores que existam por detrás delas ou que nelas estejam compreendidos”*²⁴⁰.

A possibilidade de ordenação e unidade do sistema jurídico justificava-se pela existência de um dos mais elevados valores do direito, conhecido como princípio da justiça e das suas concretizações no princípio da igualdade e na tendência de generalização.

Claus-Wilhelm Canaris constatou que a determinação do sistema jurídico pode formar os princípios para uma exata análise sobre o sentido e os limites do pensamento sistemático na Ciência do Direito. *“O papel do conceito de sistema é, no entanto, como se volta a frisar, o de traduzir e realizar a adequação valorativa e a unidade interior da ordem jurídica”*²⁴¹.

A abertura do sistema jurídico está relacionada com o envolvimento entre o sistema (organização) e o ambiente (expectativa social), por aceitar a troca de informações, expectativas, valores e interesses da sociedade, e, conseqüentemente, devolvê-los na forma de normas positivadas.

Nesse sentido afirma Maria Cristina Biazão Manzato que *“o sistema recebe da sociedade os insumos (**inputs**), processa-se e os devolve ao ambiente como produtos (**outputs**)*. Nessa sistemática, fala-se em sistema aberto. De outra

²³⁸ Ordenação: pretende-se com ela – quando se recorra a uma formulação muito geral, para evitar qualquer restrição precipitada – exprimir um estado de coisas intrínseco racionalmente compreensível, isto é, fundado na realidade.

²³⁹ Unidade: verifica-se que este factor modifica o que resulta já da ordenação, por não permitir uma dispersão numa multitude de singularidades desconexas, antes devendo deixá-las reconduzir a uns quantos princípios fundamentais.

²⁴⁰ CANARIS, Claus-Wilhelm. *Ibid.*, p. 41.

²⁴¹ CANARIS, Claus-Wilhelm. *Ibid.*, p. 23.

forma, fechado é o sistema que não realiza essa ‘troca energética’, tendo como característica a auto-alimentação, como independência do eco-sistema”²⁴².

Ou seja, dentro do sistema jurídico é atribuída ao princípio a função de **captar valores**²⁴³ da sociedade, e, irradiá-los como fundamento das regras e como elemento de ligação dos componentes do sistema.

Norberto Bobbio²⁴⁴, ao desenvolver a Teoria do Ordenamento Jurídico, identificou três significados²⁴⁵ de sistema na linguagem jurídica, mas considerou o significado de **sistemas de normas compatíveis** como o mais adequado, por não poder coexistir num ordenamento jurídico normas incompatíveis, isto é, “*as normas de um ordenamento têm um certo relacionamento entre si, e esse relacionamento é o relacionamento da compatibilidade, que implica na incompatibilidade*”²⁴⁶.

Com base na compreensão dogmática do direito constitucional, José Joaquim Gomes Canotilho²⁴⁷ definiu o sistema constitucional como um sistema jurídico²⁴⁸ aberto²⁴⁹; um sistema normativo²⁵⁰, composto por regras e princípios²⁵¹.

²⁴² MANZATO, Maria Cristina Biazão. “A Constituição como sistema de princípios e regras”. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, nº. 52. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho – setembro de 2005, p. 158.

²⁴³ MANZATO, Maria Cristina Biazão. **Ibid.**, p. 158.

²⁴⁴ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico...**, p. 75 à 81.

²⁴⁵ Segundo Norberto Bobbio, o sistema pode ser:

- a) Sistema dedutivo diz que um dado ordenamento é um sistema enquanto todas as normas jurídicas daquele ordenamento são deriváveis de alguns princípios (ditos ‘princípios gerais de direito’), considerados na mesma maneira que os postulados de um sistema científico.
- b) Jurisprudência sistemática usada para indicar um ordenamento da matéria realizado através do processo indutivo, isto é, partindo do conteúdo das simples normas com a finalidade de construir conceitos sempre mais gerais, e classificações ou divisões da matéria.
- c) Sistema de normas compatíveis equivale à validade do princípio que exclui a incompatibilidade das normas. BOBBIO, Norberto. **Ibid.**, p. 80.

²⁴⁶ BOBBIO, Norberto. **Ibid.**, p. 80.

²⁴⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Ibid.**, p. 1.159.

²⁴⁸ Sistema jurídico porque é um sistema dinâmico de normas. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Ibid.**, p. 1.159.

²⁴⁹ Aberto porque tem uma estrutura dialógica, traduzida pela disponibilidade e na capacidade de aprendizagem das normas constitucionais para captarem a mudança da realizada e estarem abertas às concepções cambiantes da verdade da justiça. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Ibid.**, p. 1.159.

²⁵⁰ Sistema normativo porque a estruturação das expectativas referentes a valores, programas, funções e pessoas é feita através de normas. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Ibid.**, p. 1.159.

²⁵¹ Regras e princípios pois as normas do sistema tanto podem revelar-se sob a forma de princípios como sob a sua forma de regras. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Ibid.**, p. 1.159.

No mesmo sentido, Maria Garcia afirma que a Constituição é um “*sistema aberto de regras e princípios; como sistema um conjunto de elementos (ou normas), conexos entre si, tendentes a um fim que representa a finalidade desse sistema, a sua razão de existir*”²⁵².

Verifica-se, então, que o sistema jurídico é um sistema normativamente fechado ou de determinantes negativas²⁵³, que serve à autopoiese, mas cognitivamente aberto, que serve à concordância do processo com o meio ambiente. O sistema jurídico aberto pode assimilar os fatores do meio ambiente de acordo com seus próprios critérios, não sendo automaticamente modificados por eles.

Portanto, o sistema jurídico é composto por um conjunto ordenado de regras e princípios, que mantêm um relacionamento de compatibilidade entre si (unidade), capaz de expressar a adequação valorativa e a unidade interior do Direito.

2.2. Conceito de Princípio Jurídico.

Os princípios jurídicos, juntamente com as regras, compõem a estrutura do sistema jurídico e a definição apresentada por De Plácido e Silva, no seu Vocabulário Jurídico, é:

*“Princípios jurídicos, sem dúvida, significam os **pontos básicos**, que servem de ponto de partida ou de elementos vitais do próprio direito. Indicam o **alicerce** do Direito.*

*E, nessa acepção, não se compreendem somente **os fundamentos jurídicos**, legalmente instituídos, mas todo axioma jurídico derivado da cultura jurídica universal. Compreendem, pois os fundamentos da **Ciência Jurídica**, onde se afirmaram as **normas originárias** ou as **leis científicas do Direito**, que traçam as noções em que se estrutura o próprio Direito.*

²⁵² GARCIA, Maria. “A interpretação constitucional e os requisitos da ação popular”. **Boletim de direito administrativo**. Janeiro de 2001, p. 21-26.

²⁵³ Ou **determinantes negativas** por desempenharem uma função limite relativamente as normas de hierarquia inferior. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Ibid.**, p. 1.149

Assim, nem sempre os princípios se inscrevem nas leis. Mas, porque servem de base do Direito, são tidos como preceitos universais para a prática do Direito e proteção dos direitos”.²⁵⁴

Sob uma ótica diferenciada Humberto Ávila²⁵⁵ conceitua princípios na ótica de “*normas imediatamente finalísticas, primeiramente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção*”.

O mencionado autor defende que, embora os princípios estejam relacionados com valores, eles não se confundem²⁵⁶, pois os princípios estariam no plano da deontologia²⁵⁷, ao estabelecer a obrigatoriedade de adoção de condutas necessárias à promoção de um estado de coisas, e, os valores estariam no plano da axiologia²⁵⁸, por atribuírem apenas qualidade positiva a determinado elemento.

E conclui que os princípios só se relacionam com valores, quando o estabelecimento de fins (agir) implica na qualificação positiva (valor) de um estado de coisas que se quer promover.

Em outro sentido, Paulo Bonavides²⁵⁹ entende que “*os princípios são o oxigênio das Constituições na época do pós-positivismo. É graças aos princípios que os sistemas constitucionais granjeiam a unidade de sentido e auferem a valoração de sua ordem normativa*”.

²⁵⁴ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 16ª ed., 2ª tiragem, Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999, p. 639.

²⁵⁵ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Ibid.**, p. 78 e 79.

²⁵⁶ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Ibid.**, p. 80.

²⁵⁷ “**Deontologia jurídica**. É o estudo da influência Ética sobre o Direito. Refere-se, também, ao conjunto de princípios éticos que norteiam a atividade do profissional do Direito”. SILVA, De Plácido e. **Ibid.**, p. 251.

Juízo de dever.

Completando esse sentido, os princípios deontológicos são associados a deveres (agir) vinculados a valores religiosos, morais, políticos etc. CUNHA, Sérgio Sérulo. **Ibid.**, p. 14.

²⁵⁸ “**Axiologia**. Filosofia. Qualquer uma das teorias formuladas a partir do Século XX concernentes à questão dos valores”. HOUAISS, Antonio, VILLAR, Mauro de Sales. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 360.

²⁵⁹ BONAVIDES, Paulo. **Ibid.**, p. 288.

Celso Antonio Bandeira de Melo²⁶⁰ acompanhou Paulo Bonavides e destacou a importância dos princípios jurídicos, definindo-os:

“É por definição mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes dos componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo”.

“Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais”.

Miguel Reale, que desenvolveu a Teoria Tridimensional do Direito (fato, valor e norma), considerou o “valor como sendo a concretização da idéia de justiça”²⁶¹ e conceituou princípios como:

“Princípios são, pois, verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia 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”²⁶².

Carmem Lúcia Antunes Rocha entende que os princípios são valores superiores de uma sociedade política:

²⁶⁰ BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. **Ibid.**, p. 888 e 889.

²⁶¹ REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**, 27ª ed., 7ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 67.

²⁶² REALE, Miguel. **Filosofia do direito...**, p. 62.

“Os princípios constitucionais são os **conteúdos intelectivos dos valores superiores** adotados em dada sociedade política, materializados e formalizados juridicamente para produzir uma regulação política do Estado. Aqueles valores superiores encarnam-se nos princípios que formam a própria **essência do sistema constitucional**, adotando-se, assim, para cumprimento de suas funções, de normatividade jurídica. A sua opção ético-social antecede a sua caracterização normativo-jurídica. Quanto mais coerência guardar a principiologia constitucional com aquela opção, mais legítimo será o sistema jurídico e melhores condições de ter efetividade jurídica e social”²⁶³.(grifo nosso)

Portanto, os princípios são normas que, ao lado das regras, fazem parte do sistema jurídico, cujo valor, que mantém a ordenação, a unidade e a coesão de seus elementos, garante a concretização da idéia de justiça aceitos ou escolhidos pela sociedade.

2.3. Natureza Jurídica dos Princípios

A natureza jurídica dos princípios jurídicos passou por uma transformação teórica, cujo reconhecimento de sua normatividade sofreu modificações durante as fases de sua juridicidade, passando pela fase do jusnaturalismo, fase do positivismo, até chegar à fase do pós-positivismo.

A fase do jusnaturalismo racional foi caracterizada pelas normas universais constituídas de um Direito ideal, onde os princípios gerais de direito eram considerados verdadeiros axiomas jurídicos, isto é, “*verdades objetivas derivadas da lei divina e humana*”²⁶⁴.

Os princípios jurídicos se caracterizavam pelo alto grau de abstração e aplicação, pois “*habitavam ainda esfera por inteiro abstrata e sua normatividade,*

²⁶³ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública...**, p. 23.

²⁶⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ibid.**, p. 261.

basicamente nula e duvidosa, contrasta com o reconhecimento de sua dimensão ético-valorativa de idéia que inspira postulados de justiça”²⁶⁵.

Nessa fase, o alto grau de vagueza e a formulação de seu conteúdo através de dispositivos destituídos de sanção, impediam a sua qualificação como normas jurídicas.

Com o movimento de positivação e codificação das leis, sobreveio a fase do juspositivismo, onde os princípios jurídicos passaram a assumir uma condição de fonte normativa subsidiária, como resultado da necessidade de suprir as lacunas da lei, e assim garantir a completeza do sistema jurídico.

Norberto Bobbio ressaltou que *“a escola histórica do direito (e o historicismo em geral) podem ser considerados precursores do positivismo jurídico somente no sentido de que representam uma crítica radical do direito natural, conforme o concebia o iluminismo, isto é, como um direito universal e imutável deduzido pela razão. Ao direito natural a escola histórica contrapõe o direito consuetudinário, considerado como a forma genuína do direito, enquanto expressão imediata da realidade histórico-social e do **Volksgeist**. A atitude antijusnaturalista é congênita a todo pensamento jurídico que sustentou em primeiro plano o costume”²⁶⁶.*

Letícia Balsamão Amorim enfatiza que o movimento positivista tinha por objeto a ciência do direito, aquele ditado pelos homens:

“O positivismo fortaleceu imensamente o elemento cepticista na Filosofia. Diziam os adeptos desta escola que filosofar não faz sentido nem tem qualquer valor. Daí o declínio sofrido durante o século XIX. Os positivistas insistem em dizer que o que interessa é a análise sistemática e empiricamente idônea dos materiais jurídicos positivos. E

²⁶⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ibid.*, p. 259.

²⁶⁶ BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito** / Compiladas por Nello Morra. Tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995, p. 53 e 54.

*afirmam que o único objeto da ciência do Direito é o direito positivo, o direito ditado pelos homens*²⁶⁷.

Baseada na premissa de que somente as leis compunham o sistema jurídico, a fase do juspositivismo considerava que os princípios estavam inseridos nesse sistema, e eram considerados “*pautas programáticas supralegais*”²⁶⁸, sem força normativa vinculante, servindo apenas para completar o conteúdo e o alcance das leis.

Tércio Sampaio Ferraz Júnior²⁶⁹ descreve a positivação do direito como uma consequência da teoria clássica da divisão dos poderes “*construída com um claro acento anti-hierarquizante face à concepção personalista anterior, iria garantir de certa forma uma progressiva separação política e direito, regulando a legitimidade da influência política na administração, que se torna aceitável no Legislativo, parcialmente no Executivo e fortemente neutralizada no Judiciário, dentro dos quadros ideológicos do Estado de Direito*”.

Porém essa fase foi muito criticada, atacada, principalmente com o advento da atenção dedicada aos direitos sociais e a necessidade de solucionar os conflitos de interesses independentemente das leis, o que acarretou a contestação da consideração dos princípios como meras fontes subsidiárias do direito.

Percebeu-se que a lei nem sempre satisfazia a vontade social, por ser demasiadamente fria, destacando a importância do papel dos princípios do direito, ao lado das leis. Estes, analisados como espécies de normas, tinham, ao contrário daquelas, um campo maior de abrangência, pois envolvem valores que deveriam ser usados na atividade jurídica, aplicáveis a todas as normas, a fim de obter seu real sentido e alcance.

²⁶⁷ AMORIM, Letícia Balsamão. “O princípio do Estado de Direito à luz do pós-positivismo”. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, nº. 52. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho – setembro de 2005, p. 91 à 112, este p. 95.

²⁶⁸ BONAVIDES, Paulo. **Ibid.**, p. 263.

²⁶⁹ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Ibid.**, p. 73.

Desenvolveu-se, então, a fase do período Pós-Positivismo, no fim da Segunda Guerra Mundial, fase do reconhecimento dos elementos morais no conceito de direito, com a busca pela determinação de critérios racionais para vincular as decisões judiciais, a fim de afastar a preocupação do subjetivismo judicial.

Os princípios jurídicos passaram a ser reconhecidos como normas jurídicas, afastando-se dos significados adquiridos tanto na fase jusnaturalista, quanto na fase juspositivista.

*“O pós-positivismo irá se preocupar em persuadir os destinatários – normalmente juízes – de que a solução proposta para um determinado caso difícil é a mais correta, a razoável. O centro de atenção do pós-positivismo é a **indeterminação do direito e a solução dos casos indetermináveis**. Assim, os casos difíceis deixam de ser vistos como casos excepcionais para o estudo do direito e passam a ocupar o centro da agenda da teoria do direito. Ou seja, o objetivo da teoria do direito será o de determinar a **decisão mais adequada**, mais razoável para os casos difíceis, evitando assim o arbítrio, as preferências pessoais do magistrado na hora de decidir aqueles casos para os quais o ordenamento jurídico não pode dar uma resposta imediata. Esta é, enfim, uma tentativa de reabilitar a razão prática”²⁷⁰.(grifo nosso)*

No pós-positivismo, os princípios jurídicos deixaram de ser considerados fonte normativa subsidiária do direito, de função meramente integratória no exercício da justiça, assumindo posição de destaque, o verdadeiro *status* de normas jurídicas vinculantes.

Paulo Bonavides²⁷¹ afirmou que a *“proclamação da normatividade dos princípios em novas formulações conceituais e os arestos das Cortes Supremas no constitucionalismo contemporâneo corroboram essa tendência irresistível que*

²⁷⁰ AMORIM, Letícia Balsamão. “O princípio do Estado de Direito à luz do pós-positivismo”. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, nº. 52. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho – setembro de 2005, p. 91 à 112, este p. 97.

²⁷¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 286.

conduz à valoração e eficácia dos princípios como normas-chaves de todo o sistema jurídico; normas das quais se retirou o conteúdo inócuo de programaticidade, mediante o qual se acostuma neutralizar a eficácia das Constituições em seus valores reverenciais, em seus objetivos básicos, em seus princípios cardeais”.

Portanto, atualmente, a natureza jurídica dos princípios jurídicos é de uma das espécies de norma jurídica ao lado das regras, considerado o coração das Constituições, em razão da importância que representam para ordem jurídica, como *norma normarum*²⁷² (norma das normas).

A consequência do reconhecimento de sua normatividade foi a supervalorização dos princípios jurídicos, especialmente aqueles previstos na Constituição Federal, que servem de critério para mensurar e estabelecer o equilíbrio de todo o sistema jurídico, através dos valores sociais incorporados no seu conteúdo.

É oportuno analisar alguns critérios desenvolvidos pela doutrina para distinguir os princípios das regras, para compreender suas diferenças e semelhanças, refletidas diretamente na pesquisa sobre os princípios do direito ambiental.

2.4. Diferença entre Regras e Princípios

Muitos doutrinadores se dedicaram a traçar a diferença entre princípios e regras, onde alguns, como foi observado por Humberto Ávila²⁷³, trataram como se fossem tão óbvias, semeando a unanimidade na crença de que elas são daquela maneira e pronto:

“Viraram lugar-comum afirmações, feitas em tom categórico, a respeito da distinção entre princípios e regras. Normas ou são princípios ou são regras. As regras não precisam nem podem ser objeto de ponderação; os princípios precisam e devem ser ponderados. As regras instituem deveres definitivos, independentes das possibilidades fáticas e

²⁷² BONAVIDES, Paulo. *Ibid.*, p. 290.

²⁷³ ÁVILA, Humberto Bergmann. *Ibid.*, p. 26.

normativas; os princípios instituem deveres preliminares, dependentes das possibilidades fáticas e normativas. Quando duas regras colidem, uma das duas é inválida, ou deve ser aberta uma exceção a uma delas para superar o conflito. Quando dois princípios colidem, os dois ultrapassam o conflito mantendo sua validade, devendo o aplicador decidir qual deles possui maior peso”.

Trata-se de uma constatação sintética que serviu como ponto de partida para o desenvolvimento de sua “Teoria dos Princípios”, que merece ser ampliada, abordando outros critérios que serviram para estabelecer essa diferenciação.

Claus-Wilhelm Canaris²⁷⁴ identificou duas características que poderiam ser usadas para diferenciar princípios de regras: **conteúdo axiológico** e o **modo de interação**. O primeiro consiste no conteúdo axiológico explícito dos princípios, que carecem de regras de concretização, ao contrário das regras. O segundo consiste no conteúdo interativo dos princípios, que permite um processo dialético de complementação e limitação, diferente das regras.

A diferença entre regras e princípios ficou ainda mais evidente com o advento da fase pós-positivista, como foi visto anteriormente, que direcionou estudos para o reconhecimento do caráter normativo dos princípios.

Para Ronald Dworkin²⁷⁵, um dos críticos à fase juspositivista, a diferença entre princípios e regras não se baseava apenas no **grau de generalidade**²⁷⁶, mas também, na **qualidade**²⁷⁷, pois a aplicação das regras, conforme o modo do “**tudo ou nada**”, era insuficiente, e a aplicação dos princípios, que se baseavam no “**peso da importância**”:

“A diferença entre princípios e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca

²⁷⁴ CANARIS, Claus-Wilhelm. *Ibid.*, p. 12.

²⁷⁵ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério** / Tradução Nelson Boeira, 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 39 a 42.

²⁷⁶ Grau de generalidade: se destinam a um número indeterminado de situações.

²⁷⁷ Critério de qualidade: se dirigem a um número indeterminado de pessoas.

*da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do **tudo-ou-nada**. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão*". (grifo nosso)

*"(...) Os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm – a dimensão do **peso ou importância**. Quando os princípios se entrecruzam (por exemplo, a política de proteção aos compradores de automóveis se opõe aos princípios de liberdade de contrato), aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada um*". (grifo nosso)

Partindo dessa teorização, Robert Alexy procurou sofisticá-la²⁷⁸, destacando a diferenciação entre regras e princípios, como um ponto de partida para o desenvolvimento de uma teoria normativa dos direitos fundamentais.

A sofisticação e a ampliação da teoria de Dworkin feita por Alexy resultaram no oferecimento de respostas e caminhos para o julgador, e também, no oferecimento de um procedimento formal e racional ao magistrado na aplicação desses princípios²⁷⁹.

Robert Alexy entendeu que a distinção dos princípios e regras também era baseada no grau de generalidade, na qualidade, e, ainda, no critério que permite estabelecer a realização na medida do possível, e descreveu²⁸⁰:

*"O ponto decisivo para a distinção entre regras e princípios é que os princípios são normas que ordenam que se realize algo na **maior medida possível**, em relação com as possibilidades fáticas. Os*

²⁷⁸ CEZNE, Andrea Nárriman. "A Teoria dos Direitos Fundamentais: Uma análise comparativa das perspectivas de Ronald Dworkin e Robert Alexy". **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, nº. 52. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho – setembro de 2005, p. 51 a 67.

²⁷⁹ CEZNE, Andrea Nárriman. **Ibid.**, p. 67.

²⁸⁰ ALEXY, Robert. "Sistema jurídico, princípios jurídicos y razón práctica". **DOXA: Cuadernos de filosofía del Derecho de la Universidad de Alicante nº. 5**. Madri: 1988, p. 139 a 151, este p. 143. Disponível em <<http://www.cervantesvirtual.com/portal/DOXA/cuadernos.shtml>>. Acesso em 15/05/08.

princípios são, por conseguinte, mandados de otimização que se caracterizam porque podem ser cumpridos em diversos graus e porque a medida ordenada de seu cumprimento não só depende das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O campo das possibilidades jurídicas está determinado através de princípios e regras que jogam em sentido contrário”. (grifo nosso)

*“Ao contrário, as regras são normas que exigem o **cumprimento pleno** e, nessa medida, podem sempre ser somente ou cumpridas ou não cumpridas. Se uma regra é válida, então é obrigatório fazer precisamente o que ordena, nem mais nem menos. As regras contêm, por isso, determinações no campo do possível fático e juridicamente. O importante por isso não é se a maneira de atuar a que se refere a regra pode ou não ser realizada em distintos graus. Há, portanto, distintos graus de cumprimento. Se se exige a maior medida possível de cumprimento em relação às possibilidades jurídicas e fáticas, se trata de um princípio. Se somente se exige um determinada medida de cumprimento, trata-se de uma regra”. (grifo nosso)*

E considerou ainda que os princípios são as razões²⁸¹ para as regras, estabelecem as razões *prima facie* das regras, e estas, a razão definitiva do juízo concreto do dever-ser (direito). Portanto, o princípio nunca será a razão definitiva do direito, pois isso compete à regra, mas participa da construção de parâmetros racionais, para que o juiz decida sobre casos difíceis, afastando-se de um legalismo extremo ou de um decisionismo puro.

Andrea Nárriman Cezne comparou os pensamentos de Ronald Dworkin e Robert Alexy, marcando a diferença de fundamentos influenciados pelo contexto vivenciado pelos autores:

“As diferenciações entre os dois autores podem ser explicadas tanto pelas opções teóricas exercidas – o direito como integridade, e a busca da resposta correta dentro do sistema jurídico, para Dworkin, e a busca

²⁸¹ ALEXY, Robert. **Ibid.**

de uma teoria de argumentação racional para Alexy – como pelo contexto diverso vivenciado pelos autores. Dworkin escreve na década de 60 e 70, nos Estados Unidos, buscando discutir temas controvertidos na época e buscando uma **solução juridicamente racional** e fundamentada para essas controvérsias, defendendo a aplicação de regras, abrindo o sistema para a aplicação dos princípios e reconhecendo que esses são geradores de direito. Alexy baseia sua teoria no estudo das decisões do Tribunal Constitucional alemão, ao interpretar a Lei Fundamental, e traz uma tentativa de aplicação desses princípios através de uma **argumentação racional**. Amplia a conceituação de princípios, de modo que estes passam a abranger também os chamados direitos a prestações positivas do Estado, especialmente os controvertidos direitos sociais”. (grifo nosso)²⁸²

Humberto Ávila²⁸³ também analisou os conceitos de vários autores que se dedicaram ao estudo, para traçar essa a distinção entre regras e princípios, e identificou três critérios diferenciadores:

“Em primeiro lugar, as regras diferenciam-se dos princípios pela **natureza da descrição normativa**: enquanto as regras descrevem objetos determináveis (sujeitos, condutas, matérias, fontes, efeitos jurídicos, conteúdos), os princípios descrevem um estado ideal de coisas a ser promovido”.

“Em segundo lugar, as regras diferenciam-se dos princípios pela **natureza da justificação** que exigem para serem aplicadas: as regras exigem um exame de correspondência entre a descrição normativa e os atos praticados ou fatos ocorridos, ao passo que os princípios exigem uma avaliação da correlação positiva entre os efeitos da conduta adotada e o estado de coisas que deve ser promovido”.

“Em terceiro lugar, as regras diferenciam-se dos princípios pela **natureza da contribuição** para solução do problema: enquanto as

²⁸² CEZNE, Andrea Nárriman. *Ibid.*, p. 54.

²⁸³ ÁVILA, Humberto Bergmann. *Ibid.*, p. 83.

regras têm pretensão de decidibilidade, pois visam a proporcionar uma solução provisória para um problema conhecido ou antecipável, os princípios têm a pretensão de complementariedade, já que servem de razões a serem conjugadas com outras para a solução de um problema”.

Diante de todos os critérios existentes para traçar a diferenciação entre princípios e regras, é importante destacar que eles são os elementos que compõem um sistema jurídico e devem manter uma compatibilidade recíproca, expressando a adequação valorativa e a unidade interior do Direito.

Essa compatibilidade só é possível justamente, porque os princípios e as regras possuem **qualidades** distintas, isto é, nas palavras de José Joaquim Gomes Canotilho²⁸⁴:

*“(…). Os **princípios** são normas jurídicas impositivas de uma **otimização**, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionantes fácticos e jurídicos; as **regras** são normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõem, permitem ou proíbem) que é ou não cumprida (nos termos da Dworkin: **applicable in all-or-nothing fashion**); a convivência dos princípios é conflitual (Zagrebelsky), a convivência de regras é antinômica; os princípios coexistem, as regras antinômicas excluem-se. Conseqüentemente, os princípios, ao constituírem **exigências de otimização**, permitem o balanceamento de valores interesses (não obedecem, como as regras, à ‘lógica do tudo ou nada’), consoante o seu **peso** e a ponderação de outros princípios, eventualmente conflitantes; as regras não deixam espaço para qualquer outra solução, pois se uma regra **vale** (tem validade) deve cumprir na exacta medida das suas prescrições, nem mais nem menos”.*

O referido autor português partiu do âmbito do superconceito de norma, para distinguir²⁸⁵ regras e princípios, e concluiu²⁸⁶ que a complexidade da

²⁸⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Ibid.**, p. 1.160 e 1.161.

diferenciação entre princípios e regras deriva do esclarecimento da função dos princípios, da identificação de um denominador comum entre eles cuja distinção é marcada pelo grau ou pela qualidade.

Para o tema pesquisado, o estudo das diferenças entre princípios e regras esclarece a essência dos princípios dada pela sua “**natureza normogenética**: os **princípios** são fundamentos de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a **ratio** de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamentante”²⁸⁷.

Portanto, os princípios fundamentam as regras, e estas fundamentam o direito. Essa noção de fundamento, pressuposto teórico, corresponde exatamente com a estrutura do sistema jurídico constitucional.

Surge daí o conceito de princípios constitucionais, como “*normas que sustentam todo o ordenamento jurídico, tendo por função principal conferir a racionalidade sistêmica e integralidade do ordenamento jurídico constitucional. Podem ser expressos mediante enunciados normativos ou figurar implicitamente no texto constitucional. Constituem-se em orientações e mandamentos de natureza*

²⁸⁵“a) **Grau de abstracção**: os **princípios** são normas com uma grau de abstracção relativamente elevado; de modo diverso, as **regras** possuem uma abstracção relativamente reduzida”.

“b) **Grau de determinabilidade** na aplicação do caso concreto: os **princípios**, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador, do juiz), enquanto as **regras** são susceptíveis de aplicação directa”.

“c) **Carácter de fundamentalidade** no sistema das fontes de direito: os **princípios** são normas de natureza estruturante ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à imposição hierárquica no sistema das fontes (ex.: princípios constitucionais) ou à importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex.: princípio do Estado de Direito)”.

“d) **Proximidade da idéia de direito**: os **princípios** são ‘standards’ juridicamente vinculantes radicados nas exigências de ‘justiça’ (Dworkin) ou na ‘idéia de direito’ (Larenz); as **regras** podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional”.

“e) **Natureza normogenética**: os **princípios** são fundamentos de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a **ratio** de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamentante”. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Ibid.*, p. 1160 e 1161.

²⁸⁶ “Como se pode ver, a distinção entre princípios e regras é particularmente complexa. Esta complexidade deriva, muitas vezes, do facto de não se esclarecerem duas questões fundamentais: (1) saber qual a função dos princípios, ou seja, se têm uma função retórica-argumentativa ou são normas de conduta; (2) saber se entre princípios e regras existe um denominador comum, pertencendo à mesma ‘família’ e havendo apenas a diferença do grau (quanto à generalidade, conteúdo informativo, hierarquia das fontes, explicitação do conteúdo, conteúdo valorativo), ou se, pelo contrário, os princípios e as regras são susceptíveis de uma diferenciação qualitativa”. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Ibid.*, p. 1161.

²⁸⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Ibid.*, p. 1160 e 1161.

informadora da racionalidade do ordenamento e capazes de evidenciar a ordem jurídico-constitucional vigente. Não servem apenas de esteio estruturante e organizador da Constituição, representando normas constitucionais de eficácia vinculante na proteção e garantia de direitos fundamentais”²⁸⁸.

Dentro da organização do sistema jurídico brasileiro, temos uma lei maior, que é a Constituição Federal de 1988, que possui um conjunto de normas superiores, composto por regras e princípios, e estes possuem tipos diferenciados, cuja classificação é dada conforme o conteúdo específico de cada um deles.

2.5. Classificação dos Princípios Jurídicos.

Muitos autores adotaram formas diferenciadas de classificação dos princípios jurídicos, tais como aquelas apresentadas por José Joaquim Gomes Canotilho²⁸⁹, Sérgio Sérulo Cunha²⁹⁰, Luis Roberto Barroso²⁹¹, Ruy Samuel Espíndola²⁹², Riccardo Guastini²⁹³, dentre outros.

2.5.1. Princípios Jurídicos Fundamentais

Para Luis Roberto Barroso²⁹⁴, os princípios fundamentais são os princípios que possuem decisões políticas estruturais do Estado, correspondendo aos princípios constitucionais de organização, *in verbis*:

²⁸⁸ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Ibid.*, p. 69.

²⁸⁹ Para o referido autor, os princípios classificam-se em: princípios jurídicos fundamentais, princípios políticos constitucionalmente conformadores, princípios constitucionais impositivos e princípios-garantia. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Ibid.*, p. 1164 a 1167.

²⁹⁰ Apresenta a seguinte classificação: princípios jurídicos, princípios do ordenamento, princípios implícitos, princípios explícitos, princípios fundantes, princípios estruturantes e princípios estruturais. CUNHA, Sérgio Sérulo. *Ibid.*, p. 45 a 58.

²⁹¹ Os princípios classificam-se em: princípios gerais, princípios fundamentais, princípios especiais ou setoriais. BARROSO, Luis Roberto. “Princípios constitucionais brasileiros”. *Revista Trimestral de Direito Público* nº. 1. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 168 a 185.

²⁹² Os princípios classificam-se em: princípios gerais, princípios fundamentais, princípios especiais ou setoriais. ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. “Princípios constitucionais e atividade jurídico-administrativa”. *Revista de Direito Constitucional e Internacional* nº. 47. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril-junho 2004, p. 16 a 47.

²⁹³ Os princípios classificam-se em: princípios gerais, princípios fundamentais, princípios especiais. GUASTINI, Riccardo. *Ibid.*, p. 188 a 190.

²⁹⁴ BARROSO, Luis Roberto. *Ibid.*, p. 168 a 185.

“Neles se substancia a opção política entre Estado unitário e federação, república ou monarquia, presidencialismo ou parlamentarismo, regime democrático etc”.

Para José Joaquim Gomes Canotilho²⁹⁵, os princípios fundamentais constituem-se dos princípios definidores da forma de Estado, dos princípios definidores da Estrutura do Estado, dos princípios estruturantes do regime político em geral.

José Afonso da Silva²⁹⁶ afirma que os princípios fundamentais podem ser sintetizados como sendo normas fundamentais, normas-síntese ou normas-matriz, pois *“contêm as decisões políticas fundamentais que o constituinte acolheu no documento constitucional”*.

Em outras palavras, os princípios jurídicos fundamentais são aqueles cujo conteúdo corresponde às decisões políticas estruturais do Estado, carregam os valores políticos fundamentais que pretendeu expressar o legislador constituinte, tais como princípio republicano, princípio federativo, princípio da separação dos poderes etc.

Ruy Samuel Espíndola²⁹⁷ entende que os princípios fundamentais são aqueles que possuem elevados valores constitucionais democráticos, e arrola como exemplos: *“dignidade da pessoa humana, pluralismo político, étnico, cultural, filosófico, tolerância, não-discriminação, publicidade, igualdade de oportunidades, isonomia etc”*.

Portanto, os princípios fundamentais são aqueles que contêm os anseios pretendidos pelo legislador constituinte, envolvendo valores políticos estruturais do Estado.

²⁹⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Ibid.*, p. 1.165.

²⁹⁶ SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 99.

²⁹⁷ ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Ibid.*, p. 23.

2.5.2. Princípios Jurídicos Informativos

Ao lado dos princípios fundamentais, temos os princípios informativos que diferem daqueles por apresentarem caráter abstrato, com validade universal, considerados como verdadeiros axiomas jurídicos.

Arruda Alvim²⁹⁸ fixou essa diferença ao compará-los: *“os princípios informativos são regras predominantemente técnicas e, pois, desligados de maior conotação ideológica, sendo por esta razão, quase que universais. Já os denominados princípios fundamentais do processo são diretrizes nitidamente inspiradas por características políticas, trazendo em si carga ideológica significativa e, por isto válidos para os sistemas ideologicamente afeiçoados aos princípios fundamentais que lhes correspondam”*.

No mesmo sentido, Nelson Nery Junior²⁹⁹ conceitua os princípios informativos como sendo:

*“Os **informativos** são considerados quase que como axiomas, pois prescindem de maiores indagações e não necessitam ser demonstrados. Não se baseiam em outros critérios que não os estritamente técnicos e lógicos, não possuindo praticamente nenhum conteúdo ideológico. São os princípios: a) lógico, b) jurídico, c) político e d) econômico”*.

Ao assumirem o caráter técnico e lógico, os princípios informativos reúnem os princípios que já foram objeto de questionamentos e aceitos de forma unânime dentro do ordenamento jurídico, especialmente ao sistematizarem sua estrutura, a previsão de regras de condutas, formas de solução de lacunas, observando a economia de tempo e de atividade.

²⁹⁸ ARRUDA ALVIM NETTO, José Manoel de. **Manual de Direito Processual Civil**, vol. 1, 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 22.

²⁹⁹ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios fundamentais – Teoria Geral dos Recursos**, 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 35.

2.5.3. Princípios Jurídicos Gerais

Os princípios jurídicos gerais são aqueles cujo conteúdo é mais denso que o dos princípios fundamentais, isto é, possuem desdobramento menos abstrato e, por conseqüência, se irradiam por todo ordenamento jurídico.

Nas palavras de Luis Roberto Barroso³⁰⁰, os princípios gerais são desdobramentos dos princípios fundamentais, *in verbis*:

“(...) embora não integrem o núcleo de decisão política formadora do Estado, são, normalmente, importantes especificações dos princípios fundamentais. Têm eles menor grau de abstração e ensejam, em muitos casos, a tutela imediata das situações jurídicas que contemplam. São princípios que se irradiam por toda a ordem jurídica, como desdobramentos dos princípios fundamentais, e se aproximam daqueles que identificamos como princípios definidores de direitos. São exemplos o princípio da legalidade, da isonomia, do juiz natural”.

Essa categoria dos princípios jurídicos compara-se com os princípios-garantia de José Joaquim Gomes Canotilho³⁰¹:

*“Há outros princípios que visam instituir directa e imediatamente uma **garantia** dos cidadãos. É-lhes atribuída uma densidade de autêntica norma jurídica e uma força determinante, positiva ou negativa. Refiram-se a título de exemplo, o princípio do juiz natural (...), os princípios de **non bis in idem e in dubio pro reo** (...)”.*

“Estes princípios traduzem-se no estabelecimento directo de garantias para os cidadãos e daí que os autores lhes chamem ‘princípios em forma de norma jurídica’ e considerem o legislador estreitamente vinculado na sua aplicação”.

³⁰⁰ BARROSO, Luis Roberto. *Ibid.*, p. 174.

³⁰¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Ibid.*, p. 1167.

Ruy Samuel Espíndola³⁰² destaca, como exemplos de princípios gerais, os princípios da legalidade/liberdade, princípio da razoabilidade, princípio da segurança jurídica, princípio da igualdade, princípio do devido processo legal, princípio do contraditório e da ampla defesa, princípios do juiz e do promotor natural, afirmando que estes:

“Se espraiam por todo o continente do Direito, consagram valores aplicáveis em todos os ramos da ciência jurídica, e em cada esgalho do jurídico assumem forma, conteúdo e efeitos particulares, dependendo dos fatos e atos que o jurista tiver diante dos olhos para interpretar e resolver. (...)”.

Portanto, os princípios jurídicos gerais são os princípios definidores de direito, cuja aplicação alcança tutela imediata das situações jurídicas que lhes são destinadas.

2.5.3. Princípios Jurídicos Especiais

Os princípios jurídicos especiais ou conhecidos como setoriais³⁰³, para alguns autores, afetam especificamente um conjunto de normas relacionadas com um determinado tema, com maior precisão, considerados como um detalhamento dos princípios gerais e aplicáveis a específicos e determinados ramos do direito.

Para Luis Roberto Barroso³⁰⁴, os princípios especiais são chamados de princípios setoriais cujo conteúdo:

“(...) são aqueles que presidem um específico conjunto de normas afetadas a um determinado tema, capítulo ou título da Constituição. Eles se irradiam limitadamente, mas em seu âmbito de atuação são supremos. Por vezes, são mero detalhamento dos princípios gerais, como os princípios da legalidade tributária ou da legalidade penal. Outras vezes, são autônomos, como o princípio da anterioridade

³⁰² ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Ibid.*, p. 23.

³⁰³ ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Ibid.*, p. 16 a 47.

³⁰⁴ BARROSO, Luis Roberto. *Ibid.*, p. 174.

tributária ou o do concurso público em matéria de Administração Pública”.

José Joaquim Gomes Canotilho³⁰⁵ entende que os princípios especiais são aqueles susceptíveis de densificações especiais e explica que:

“(...) o princípio democrático do sufrágio é concretizado pelos princípios da liberdade de propaganda, igualdade de oportunidades e imparcialidade nas campanhas eleitorais (...); o princípio da separação e interdependência ‘concretiza-se’ através do princípio da tipicidade dos órgãos de soberania e pelo princípio da reserva constitucional no que respeita à formação, composição, competência e funcionamento dos órgãos (...). Finalmente o princípio republicano ganha densidade através de outros subprincípios como, por ex., o princípio da não-vitaliciedade dos cargos públicos (...) e os princípios da igualdade civil e política (...)”.

Não se trata de uma hierarquia ou grau de menor importância dos princípios especiais, mas sim, aqueles que são aplicáveis a determinados e específicos ramos do direito, como forma de detalhamento dos princípios gerais de direito.

2.6. Postulados

O estudo dos princípios de direito envolve também os postulados, por serem condições essenciais apreciadas para melhor entendimento sobre um determinado assunto, dentro do universo do assunto interpretação.

Em relação ao assunto **interpretação**, é necessária a abordagem dos postulados, que são condições essenciais apreciadas para melhor entendimento sobre um determinado assunto.

³⁰⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Ibid.**, p. 1174.

Segundo Humberto Ávila³⁰⁶, existem dois tipos de postulados: meramente hermenêuticos e, destinados à compreensão em geral do direito e os postulados aplicativos, cuja função é estruturar a sua aplicação correta.

É justamente o conceito dos postulados aplicativos que pode gerar dúvidas e até ao silogismo de acreditar que são semelhantes e até sinônimos de princípios.

Humberto Ávila³⁰⁷ apresentou o conceito de postulados aplicativos qualificando-os como normas, que têm a função de fazer a apresentação de outras normas:

*“Normas imediatamente metódicas que instituem os critérios de aplicação de outras normas situadas no plano do objeto da aplicação. Assim, qualificam-se como normas sobre a aplicação de outras normas, isto em como **metanormas**. Daí se dizer que se qualificam como normas de segundo grau (...)”.* (grifo nosso)

Os postulados se diferenciam das normas, pois os primeiros atuam no âmbito metódico da interpretação (normas metodológicas que orientam a aplicação de outras), e as segundas atuam no âmbito semântico e axiológico (normas que são o próprio objeto de aplicação).

Dessa forma, os postulados diferenciam-se³⁰⁸ das regras e dos princípios, pois não se situam no mesmo nível³⁰⁹, não possuem os mesmos destinatários³¹⁰, porque não se relacionam da mesma forma com as outras normas³¹¹, razão pela qual não se encaixam na definição nem de regras, nem de princípios.

³⁰⁶ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Ibid.**, p. 121 e 122.

³⁰⁷ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Ibid.**, p. 122.

³⁰⁸ ÁVILA, Humberto Bergmann. **Ibid.**, p. 122 e 123.

³⁰⁹ Os princípios e as regras são normas com objeto da aplicação; os postulados são normas que orientam a aplicação de outras.

³¹⁰ Os princípios e as regras são primariamente dirigidos aos Poder Público e aos contribuintes, os postulados são frontalmente dirigidos ao intérprete e ao aplicador do direito.

³¹¹ Os princípios e as regras até porque se situam no mesmo nível do objeto, implicam-se reciprocamente, quer de modo preliminarmente decisivo (regras); os postulados justamente porque se

Ao se relacionar com o tema da pesquisa, princípios do direito ambiental, surge a necessidade de analisar a Constituição Federal de 1988, a fim de localizar os princípios fundamentais, princípios gerais relacionados com a matéria ambiental, para então analisar seus princípios específicos previstos na Lei Maior e em todo ordenamento jurídico brasileiro.

O destaque da acepção remete à organização e funcionamento de um sistema jurídico, visto que “*os princípios constitucionais atualmente se constituem em normas que fundamentam o **sistema**, as pautas supremas e basilares do ordenamento jurídico de uma dada sociedade*”³¹². (grifo nosso)

E é nesse ordenamento jurídico brasileiro que estão inseridos os princípios de direito ambiental, cuja análise será direcionada para as conseqüências da proteção ambiental na Estrutura do Estado de Direito.

situam num metanível, orientam a aplicação dos princípios e das regras sem conflituosidade necessária com outras normas.

³¹² CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Colisões entre princípios constitucionais: razoabilidade, proporcionalidade e argumentação jurídica**, 1ª ed., 2ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2007, p. 38.

CAPÍTULO III – A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O MEIO AMBIENTE.

A Constituição Federal de 1988 consagra a orientação para a organização e funcionamento das estruturas básicas da sociedade política, sobretudo a divisão de poderes, competências, exercício de atribuições, e a identificação dos direitos e garantias individuais e sociais a serem obedecidas e respeitadas por toda a sociedade.

É nessa Lei Suprema que foi definido o conteúdo das regras jurídicas adotadas ideologicamente na estrutura do Estado Democrático de Direito (aspecto material³¹³), ao lado de outras garantias também asseguradas (aspecto formal³¹⁴).

Dentro das estruturas básicas da sociedade política brasileira, temos como orientação básica a proteção ambiental em toda a sua extensão, de forma expressa ou implicitamente, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional.

3.1. Constituição Federal de 1988 e a Proteção Ambiental

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira dentre todas as nossas Constituições, a tratar deliberadamente sobre a matéria ambiental, sendo por isso conhecida como Constituição Ecológica.

A consagração constitucional da proteção ambiental representa a evolução histórica do Constitucionalismo, inicialmente liberal, depois social, até a presente fraternal.

*“Chegando, nos dias presentes, à etapa fraternal da sua existência.
Desde que entendamos por Constitucionalismo Fraternal esta fase em*

³¹³ “Do ponto de vista material, a Constituição é o conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos da pessoa humana, tanto individuais como sociais. Tudo quanto for, enfim, conteúdo básico referente à composição e ao funcionamento da ordem política exprime o aspecto material da Constituição”. BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 80.

³¹⁴ Aspecto formal envolve matéria inserida na Constituição Federal, mas que não se refere aos elementos básicos ou institucionais da organização política, gozando de garantia e valor superior, mas que poderia ser perfeitamente prevista em legislação ordinária. BONAVIDES, Paulo. **Ibid.**, p. 81.

*que as Constituições incorporam às franquias liberais e sociais de cada povo soberano a dimensão da Fraternidade; isto é, **a dimensão das ações estatais afirmativas**, que são atividades assecuratórias da abertura de oportunidades para os segmentos sociais historicamente desfavorecidos, como, por exemplo, os negros, os deficientes físicos e as mulheres (para além, portanto, da mera proibição de preconceitos). De par com isso, o constitucionalismo fraternal alcança a dimensão da luta pela afirmação do valor do Desenvolvimento, do Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, da Democracia e até de certos aspectos do urbanismo como direitos fundamentais. Tudo na perspectiva de se fazer da interação humana uma verdadeira comunidade; isto é, **uma comunhão de vida**, pela consciência de que, estando todos em um mesmo barco, não têm como escapar da mesma sorte ou destino histórico”.³¹⁵ (g.n.)*

Isso significa que a preocupação com a proteção ambiental assumiu papel importante com o advento da Constituição Federal de 1988 “*como direito fundamental da pessoa humana, não mais como simples aspecto da atribuição de órgãos ou de entidades públicas, como ocorria em Constituições mais antigas*”³¹⁶.

A consagração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na Constituição Federal de 1988 representou o ápice de toda a evolução legislativa, ao conquistar o *status* constitucional com capítulo próprio³¹⁷ e com reflexos em toda a sua extensão.

Alexandre de Moraes³¹⁸ observou que a Constituição Federal adotou a tendência mundial de preocupação com os interesses difusos, em especial com o meio ambiente, de acordo com a Declaração sobre Meio Ambiente Humano, realizado na Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, Suécia em junho de 1972.

³¹⁵ BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003, p. 216.

³¹⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 43.

³¹⁷ Título VIII - Ordem Social; Capítulo VI – Do Meio Ambiente – Constituição Federal de 1988.

³¹⁸ MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**, 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 684.

O texto constitucional foi muito pródigo³¹⁹ em relação ao meio ambiente, ao cuidá-lo com minúcias em vários dispositivos, como os arrolados por Luiz Alberto David Araujo: repartição de competências; regras que norteiam a ordem econômica para o Estado e para os Particulares; um capítulo específico para a sua proteção; controle de qualquer propaganda que venha a veicular a nocividade do meio ambiente.

3.2. Previsão expressa sobre o meio ambiente na Constituição Federal

O espírito da proteção ambiental inserido na Constituição Federal de 1988 está previsto no art. 225, *caput*: *“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações”*.

Além do *caput* do artigo, os seus seis parágrafos e respectivos incisos, prescreveram incumbências ao Poder Público (§1º); obrigações aos exploradores de recursos minerais (§2º); cumulação de sanções penais, civis e administrativas (§3º); definição de patrimônio nacional (§4º); indisponibilidade de terras devolutas (§5º); e a localização de usinas com reatores nucleares (§6º).

Influenciados por estes, outros dispositivos constitucionais envolvidos com valores ambientais dispõem sobre a proteção ambiental e ao conteúdo de seu respectivo assunto / capítulo em toda a sua extensão.

A primeira previsão expressa está no art. 5º, inciso LXXIII que confere legitimidade a qualquer cidadão para propor a ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

³¹⁹ ARAUJO, Luiz Alberto David. “Direito Constitucional e Meio Ambiente”. **Revista do Advogado nº. 37**. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, setembro de 1992, pp. 63 a 70.

Depois o art. 7º, inciso XXII, dispõe sobre o direito dos trabalhadores a um meio ambiente do trabalho, conforme as normas de saúde higiene e segurança laboral.

O art. 20, inciso II, qualifica como bens da União, as terras devolutas indispensáveis à preservação do meio ambiente.

O art. 23 atribui competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger as paisagens naturais notáveis e o meio ambiente, combater a poluição e preservar as florestas, a fauna e a flora.

O art. 24, incisos VI, VII e VIII, atribui competência concorrente à União, Estados e Distrito Federal, para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição, proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico, paisagístico, responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico.

O art. 91, §1º, inciso III, dispõe, dentre as atribuições do Conselho de Defesa Nacional, opinar sobre seu efetivo uso, especialmente na faixa de fronteira e nas relacionadas com a preservação e a exploração dos recursos naturais.

O art. 129, inciso III, dispõe, dentre as funções institucionais do Ministério Público, promover inquérito civil, para o patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

O art. 170, inciso VI, dispõe, dentre os princípios da Ordem Econômica a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

O art. 174, §3º atribui ao Estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, exercer nas formas da lei, as funções de

fiscalização, incentivo e planejamento de forma favorecida àquela organização garimpeira em cooperativa que levam em conta a proteção do meio ambiente.

O art. 184 dispõe sobre a competência da União em desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, cuja utilização será definida em lei.

O art. 186, inciso II, dispõe que um dos requisitos da função social de uma propriedade rural é a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

O art. 200, inciso VIII, dispõe, dentre as competências do Sistema Único de Saúde, colaborar com a proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalhador.

O art. 216 dispõe sobre a constituição do patrimônio cultural brasileiro, os bens de natureza material ou imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, com referências à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.

O art. 220, §3º, inciso III, dispõe, sobre a competência da lei federal em regulamentar os meio de comunicação, para garantir à pessoa e à família a defesa contra programas ou programações de rádio e televisão que contrariem dentre outros, a propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

O art. 231, §1º, dispõe sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, aquelas por eles habitadas, utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais, necessários ao seu bem-estar, à reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

De forma implícita, também temos outros dispositivos que abordam o tema meio ambiente, mas que, de alguma forma, com *um setor ou a um recurso ambiental*³²⁰, ou ainda estão relacionados com os acima elencados.

Nesse sentido Antonio Herman Benjamin³²¹ afirma que os valores ambientais estão implicitamente constitucionalizados:

“São implícitos aqueles direitos constitucionalizados que, embora não cuidando de maneira exclusiva ou direta do ambiente, acessoriamente ou por interpretação terminam por assegurar valores ambientais (direito à vida, direito à saúde, direito de propriedade, direito à informação, direitos dos povos indígenas, direito ao exercício da ação popular e ação civil pública, para citar alguns poucos)”.

O que se verifica é a proteção global, não só como dever do Estado, dando subsídios para o cumprimento dessa obrigação.

O legislador constituinte observou, atentamente, o sentido da proteção ambiental, e inseriu mecanismos que possibilitassem o seu cumprimento, não de forma isolada, mas ampla e global em toda a sua extensão.

3.3. A relação entre o Meio Ambiente e a estrutura do Estado de Direito

A temática ambiental influenciou e refletiu seu conteúdo por toda a Constituição Federal, trazendo, inclusive, conseqüências à estrutura do Estado de Direito, seja em sua estrutura política, seja na sua estrutura formal, e até mesmo na sua estrutura material.

Surge a necessidade de analisá-las de acordo com essa influência e verificar se podem ser considerados como princípios de direito ambiental, são ou não, na verdade uma perspectiva do Estado de Direito frente à proteção ambiental.

³²⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 49.

³²¹ BENJAMIN, Antonio Herman V. “Introdução ao direito ambiental brasileiro”. **Revista de Direito Ambiental**, nº 14. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 55 e 56.

3.3.1. Estado de Direito

A expressão “Estado de Direito” indica automaticamente a idéia de organização interna da sociedade, através da elaboração e aplicação de leis, como ensina Miguel Reale:

*“Da concepção do Estado **gendarme** incumbido apenas de velar pela ordem interna e a segurança do País, tendo por missão essencial a distribuição da justiça. Essa concepção formal do **Estado de Direito** cede, cada vez mais, o lugar a uma nova imagem do Estado de Direito, entendido concretamente como Estado da **Justiça Social**, que, além das altas funções de elaborar e aplicar leis, deve necessariamente desenvolver o bem-estar social, a ciência, as artes e a cultura”.*³²²

Sob uma visão rápida e superficial, entende-se que o Estado de Direito significa que o Estado está subordinado às leis, especialmente à legalidade constitucional.

Além da submissão às leis, o Estado de Direito também apresenta outras as características básicas, como apresentou José Afonso da Silva:

*“(a) **submissão ao império da lei**, que era a nota primária de seu conceito, sendo a **lei** considerada como ato emanado formalmente do Poder Legislativo, composto de representantes do povo, mas do povo-cidadão; (b) **divisão dos poderes**, que separe, de forma independente e harmônica, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como técnica que assegure a produção das leis ao primeiro e a independência e imparcialidade do último em face dos demais e das pressões dos poderosos particulares; (c) **enunciado e garantia dos direitos fundamentais**”*³²³. (grifos do original)

O Estado de Direito existe para organizar a sociedade, a partir do momento em que tomou para si o dever de desempenhar funções definidas em lei.

³²² REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**, 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 236.

³²³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 116 e 117.

Pressupõe uma estrutura de poder³²⁴, para a produção de normas jurídicas, para a obediência às normas por ele emanadas, e para garantir o desempenho de suas funções.

O Brasil não é apenas um Estado de Direito, regido pelas bases constitucionais, mas é um Estado Democrático de Direito, com liberdade política do cidadão³²⁵, exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto³²⁶, bem como pela livre participação dos partidos políticos³²⁷.

A estrutura do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil está definida no art. 1º da Constituição Federal de 1988, que consagra cinco fundamentos, quais servem de indicação para uma correta interpretação e aplicação do direito positivo brasileiro em vigor, quais sejam: soberania (inciso I); cidadania (inciso II); dignidade da pessoa humana (inciso III); valores sociais do trabalho (inciso IV) e livre iniciativa (inciso V).

Essa estrutura do Estado Democrático de Direito é resultado da mudança ocorrida a partir da segunda metade do século XIX, quando ocorreu a gradual integração do Estado Político com a sociedade civil, que acarretou a alteração da forma jurídica do Estado, nos processos de legitimação, e a estrutura da administração.

José Joaquim Gomes Canotilho³²⁸ sistematizou a estrutura do Estado de Direito em duas dimensões: material e formal.

A dimensão material envolve juridicidade, constitucionalidade e direitos fundamentais. Por outro lado, a dimensão formal envolve cinco princípios³²⁹ distintos, quais sejam:

³²⁴ REALE, Miguel. **Ibid.**, p. 139.

³²⁵ Art. 1º, III da Constituição Federal de 1988.

³²⁶ Art. 14 da Constituição Federal de 1988.

³²⁷ Art. 17 da Constituição Federal de 1988.

³²⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7ª ed., 4ª tiragem. Coimbra: Almedina, 2003, p. 243.

³²⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7ª ed., 4ª tiragem. Coimbra: Almedina, 2003, p. 255.

- “1) *Princípio da constitucionalidade e correlativo com o princípio da supremacia da constituição;*
- 2) *Princípio da divisão de poderes*
- 3) *Princípio da legalidade da administrativa*
- 4) *Princípio da independência dos tribunais e vinculação do juiz à lei*
- 5) *Princípio da garantia da proteção jurídica e abertura da via judiciária para assegurar o acesso ao direito e aos tribunais”.*

Por outro lado, Norberto Bobbio³³⁰ apresentou uma Estrutura do Estado de Direito, segundo a integração entre o Estado de Direito e o Estado Social, sistematizada em quatro partes, quais sejam:

- “1) ***Estrutura formal do sistema jurídico***, *garantia das liberdades fundamentais com aplicação da lei geral-abstrata por parte dos juízes independentes.*
- 2) ***Estrutura material do sistema jurídico***: *liberdade de concorrência no mercado, reconhecida no comércio aos sujeitos da propriedade.*
- 3) ***Estrutura social do sistema jurídico***: *a questão social e as políticas reformistas de integração da classe trabalhadora.*
- 4) ***Estrutura política do sistema jurídico***: *separação e distribuição de poder”.* (grifo nosso)

Não é objeto da presente tese confrontar as sistematizações do Estado de Direito apresentada pelos autores, uma vez que tanto seus aspectos formais quanto os aspectos materiais se conjugam no exercício das atividades do Poder Público. Portanto, não existe uma absoluta diferenciação dos critérios adotados para a sistematização da estrutura que compõe o Estado de Direito, nas formas de sua organização.

Partiremos da sistematização do Estado de Direito em quatro estruturas para analisar como cada uma delas sofreram as conseqüências da consagração constitucional da proteção ambiental dentro Estado de Direito.

³³⁰ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política – vol. 1**, 5ª ed / Tradução Carmem C. Varriale. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 401.

3.3.2. Estrutura política do Estado de Direito: Função do Poder Público

A Constituição Federal impôs ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Essa imposição ao Poder Público envolve o âmbito do direito administrativo, por abranger normas que regem o exercício da atividade da administração pública com um verdadeiro “*poder de comando*”:

“Embora a concepção antes referida tivesse posteriormente sido substituída, tendo sido ultimamente renovada com conteúdo modificado, não se afastou até hoje, em nosso sistema jurídico, a idéia de que o Poder Público se vincula ao Estado sendo lícito afirmar que a disposição do art. 225 da Carta Maior se destina ao Estado, enquanto ente constitucionalmente concebido como federação ou Estado Federal, constituído pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 1º da CF)”³³¹.

Para o desenvolvimento desse poder de comando, foram atribuídos ao Poder Público alguns mecanismos para assegurar a efetividade do cumprimento de dever imposto, desde a adequação de suas funções típicas, até a aplicação de regras consagradas de direito público.

Por isso, foram reunidos todos os mecanismos para o exercício da proteção ambiental como atribuição do poder público, dentre eles: dever de defender e preservar os bens ambientais; supremacia do interesse público na proteção ambiental; indisponibilidade do interesse público na proteção ambiental.

3.3.2.1. Dever de defender e preservar os bens ambientais

³³¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. “Fundamentos Constitucionais da Política Nacional do Meio Ambiente: Comentários ao artigo 1º da Lei n. 6.938/81”. **Programa de Pós-Graduação em Direito PUC-SP nº. 02**. São Paulo: Max Limonad, 1995, p. 103.

Através de instrumentos preventivos como *Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA*, pode o Estado, exigir a sua realização sempre que toda e qualquer obra ou atividade venha potencialmente ocasionar degradação ao meio ambiente.

Assim, de acordo com a lei, deve fazer cumprir o EPIA, elaborado por uma equipe multidisciplinar, a fim de estabelecer um diagnóstico ambiental da área onde será instalada a obra ou atividade com tais riscos.

A Constituição Federal, em seu art. 225, §1º, expressamente declara que, para assegurar a efetividade da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve o Poder Público obrigatoriamente intervir para³³²:

- a) Preservar e restaurar os processo ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;*
- b) Preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;*
- d) Definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;*
- e) Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;*
- f) Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;*
- g) Promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;*

³³² GOMES, Luis Roberto. “Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente”. **Revista de Direito Ambiental nº. 16**. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 175 e 176.

h) Proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as praticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam animais à crueldade”.

É sabido que, para o exercício da função típica da Administração Pública, impera o princípio da legalidade³³³, pois é somente, através das leis, que ela pode fazer ou deixar de fazer, como verdadeiros limitadores dos direitos e deveres relacionados ao interesse da coletividade.

Para assegurar o cumprimento do dever de defender e preservar o meio ambiente, interesse difuso que transcende³³⁴ o interesse dos particulares, é necessário o uso de toda estrutura da Administração Pública, desde os seus instrumentos até as suas prerrogativas.

Para tanto, destacam-se, dentre as suas prerrogativas, a defesa e preservação ambiental, o exercício do **poder de polícia**³³⁵ por se tratar de uma “*faculdade de que dispõe a administração pública para condicionar ou restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício do Estado ou de todo a coletividade*”³³⁶.

Trata-se do **poder de polícia ambiental**, a prerrogativa da Administração Pública de limitar e controlar atividades lesivas ao meio ambiente, por meio de medidas de repressão, como fiscalização, suspensão ou cassação de licenças, aplicação de sanções administrativas³³⁷ e, até mesmo, o desencadeamento dos processos de responsabilização em âmbito administrativo, civil e penal cumulativamente.

³³³ Art. 37, *caput* da Constituição Federal.

³³⁴ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**, 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 747.

³³⁵ Art. 78 do Código Tributário Nacional: “Considera-se poder de polícia a atividade da administração pública que, **limitando** ou **disciplinando** direito, interesse ou liberdade, regula prática de ato ou abstenção de fato, em razão de **interesse público** concernente à segurança, à saúde, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”. (grifo nosso)

³³⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 115.

³³⁷ Art. 72 da Lei nº. 9.605/98 que disciplina a Lei de Crimes Ambientais.

Sobre o conceito de poder de polícia ambiental Paulo Affonso Leme Machado³³⁸ é enfático na importância de seu papel no exercício da defesa do interesse público:

“Poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público, de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza”.

De forma mais específica, Édis Milaré³³⁹ arrola as formas com que o Poder Público pode exercer sua atividade de forma preventiva e repressiva na tutela do meio ambiente, principalmente através das limitações administrativas, desapropriação, estudos de impacto ambiental, concessão de licenças ambientais, tombamento, instauração de inquérito civil.

Adverte-se que o poder de polícia ambiental não é exercido pela polícia judiciária (voltados para a manutenção da ordem pública), mas sim por meio de profissionais habilitados para a fiscalização da qualidade do meio ambiente, podendo ser amparado por reforço das Polícias Militares Ambientais.

Aliada ao exercício do poder de polícia ambiental, é importante destacar que a norma constitucional possibilitou o exercício do dever de defender e preservar o meio ambiente, através da ampla distribuição da competência aos entes federativos.

A Constituição Federal atribuiu regras de **competência administrativa** comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios (art. 23); e

³³⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 309 e 310.

³³⁹ MILARÉ, Édis. “Legislação ambiental e participação comunitária”. **Justitia** vol 52/152. São Paulo: outubro-dezembro de 1990, p. 26.

competência legislativa de forma concorrente à União, Estados e Distrito Federal (art. 24).

A competência administrativa ou material versa sobre o uso da máquina administrativa, que, em relação à proteção ambiental, deve ser exercida por todos os entes da federação, pois foi constitucionalmente de forma **comum**, isto é, atribuída a todos eles em pé de igualdade, podendo ainda, ser cumulada.

Por sua vez, a competência legislativa é um pouco mais restrita em matéria ambiental, pois foi atribuída apenas e de forma exclusiva à União a competência para legislar sobre determinados temas e normas gerais, e também, a modalidade de competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal a suplementação dessas normas gerais.

A questão da competência legislativa é polêmica, principalmente pela ausência (intencional ou não do legislador constituinte) do Município, na atribuição de competência concorrente com os demais, para legislar sobre a matéria ambiental, entretanto, não será enfrentada nessa pesquisa.

3.3.2.2. Supremacia do interesse público na proteção ambiental

A proteção ambiental assume características de direito público, uma vez que envolve “**bem de uso comum do povo**”, cuja dominialidade³⁴⁰ é atribuída ao Poder Público e este tem o dever de proteger e preservá-la para as presentes e futuras gerações.

A supremacia do interesse público já é consolidada no Regime Jurídico de Direito Administrativo, justamente para destacar o interesse que está sendo protegido, em face de outros particulares, que uma vez conflitados, sempre tenderá para o primeiro.

³⁴⁰ Dominialidade envolve gestão e não propriedade, pois esta última pertence a todos, indistintamente, de natureza difusa.

Por uma questão de estabelecer uma ordem social, o interesse público sempre deverá prevalecer sobre o particular, proclamada assim a superioridade dos interesses da coletividade, como observa Álvaro Luiz Valery Mirra³⁴¹, ao afirmar que:

“O interesse na proteção do meio ambiente, dessa forma, por ser de natureza pública, deve prevalecer sempre sobre os interesses individuais privados, ainda que legítimos. Até porque já reconhece hoje em dia que a preservação do meio ambiente se tornou condição essencial para a própria existência da vida em sociedade e, conseqüentemente, para a manutenção e o exercício pleno dos direitos individuais dos particulares”.

A superioridade do interesse público sobre o particular é condição de existência do interesse da coletividade, considerada como uma **regra** a ser obedecida pela administração pública.

A proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, é uma regra imposta tanto ao Poder Público, como para os particulares³⁴², com a característica de interesse público.

Portanto, não se pode dispor, sujeitar, submeter a proteção ambiental em face de interesses diversos ou que afrontem a sua proteção ou a sua preservação, nem em caso de dúvida, como afirma Édis Milaré:

*“É que o interesse na proteção do meio ambiente, por ser de natureza pública, deve prevalecer sobre os individuais privados, de sorte que, sempre que houver dúvida sobre a norma a ser aplicada a um caso concreto, deve prevalecer aquela que privilegie os interesses da sociedade – a dizer, **in dubio pro ambiente**”*³⁴³.

³⁴¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Princípios fundamentais do direito ambiental”. **Revista de Direito Ambiental, nº. 02**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 54.

³⁴² BELLO FILHO, Ney de Barros. “Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa à atuação da administração ambiental”. **Revista de Direito Ambiental, nº. 18**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 63.

³⁴³ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente...**, p. 113.

A proteção do meio ambiente assume o destaque de supremacia do interesse público, em relação à ordem de preferência primeira na proteção, mesmo nas situações conflito ou dúvidas, e não em relação ao direito de propriedade ou de dominialidade.

3.3.2.3. Indisponibilidade do Interesse Público na proteção ambiental

O artigo 225 da Constituição Federal elevou a uma nova categoria de bem existente no ordenamento jurídico brasileiro, e superou a dicotomia bem público e bem privado, emergindo o bem ambiental, ao consagrar como sendo “bem de uso comum do povo” e “essencial à sadia qualidade de vida”.

Segundo Rui Carvalho Piva³⁴⁴, “*bem ambiental é um valor difuso, imaterial ou material que serve de objeto mediato a relações jurídicas de natureza ambiental*”.

Bem jurídico de natureza difusa, caracterizado como “*interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular pessoas indeterminadas e ligadas por uma circunstância de fato*”³⁴⁵.

Dessa forma, não pertence a alguém individualmente, mas sim a toda coletividade, cuja administração é atribuída ao Poder Público, assumindo, assim, as características da **gestão de natureza pública**, dentre elas, a impossibilidade de submissão a interesses que afetem sua qualidade.

O meio ambiente é um bem difuso que pertence a toda coletividade e não integra o patrimônio do Poder Público, como observa Álvaro Luiz Valery Mirra³⁴⁶:
“*É importante observar, ainda que, por pertencer a todos indistintamente e ser indisponível, o meio ambiente é igualmente **insuscetível de apropriação**, seja pelo Estado, seja pelos*

³⁴⁴ PIVA, Rui Carvalho. **Bem ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000, p. 114.

³⁴⁵ Art. 81, parágrafo único, inciso I da Lei 8.078/90 que dispõe sobre a proteção do Consumidor e dá outras providências.

³⁴⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**, p. 55 e 56.

particulares. Aqui aparece a relevância de uma distinção nem sempre efetuada pela doutrina, entre, de um lado, o meio ambiente global considerado, como bem incorpóreo, imaterial, e, de outro lado, os elementos corpóreos que o compõem”.

O meio ambiente incorpóreo e imaterial³⁴⁷ é insuscetível de apropriação, conforme o conceito disposto na Lei 6.938/81, em seu artigo 3º, inciso I: *“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”.*

Já o corpóreo³⁴⁸ (florestas, solo, subsolo, água, fauna etc) pode ser eventualmente apropriado para fins econômicos, mas sofre limitações previstas em lei, e, sua utilização não significa apropriação exclusiva do meio ambiente.

Ney de Barros Bello Filho³⁴⁹ explica, de forma clara a indisponibilidade do interesse público na proteção ambiental, separando-a definitivamente da questão da titularidade:

*“O meio ambiente é um bem indisponível, insuscetível de apropriação privada. Como patrimônio de todos que é não possui titularidade imediata, **configurando-se em bem de todos, não podendo ser disponibilizado a terceiros em prejuízo da coletividade.** É um bem de uso comum do povo, destinado ao uso indistinto de todos”.* (grifo nosso)

Trata-se, portanto, de um verdadeiro Estado de direito ambiental que carrega cinco postulados³⁵⁰: moldar formas adequadas à gestão do risco; jurisdicizar instrumentos preventivos e precaucionais; trazer a noção de direito integrado; formar consciência ambiental; propiciar a compreensão do objeto de estudo.

³⁴⁷ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ibid.*, p. 56.

³⁴⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ibid.*, p. 56.

³⁴⁹ BELLO FILHO, Ney de Barros. *Ibid.*, p. 64.

³⁵⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 152.

Esses postulados que formam o Estado de Direito Ambiental, orientam a aplicação das normas de proteção ambiental para uma nova realidade: o Estado e a Sociedade assumindo uma postura ativa para garantir a qualidade ambiental, não só para as presentes, mas também para as futuras gerações.

3.3.3. Estrutura formal do Estado de Direito: Direitos e garantias fundamentais

Entende-se por estrutura formal do Estado de direito a consagração de direitos e garantias fundamentais, assegurada aos cidadãos, pelos juízes, na aplicação da lei geral.

Os direitos fundamentais são tratados como os chamados “direitos humanos”, mas, na verdade, devem ser diferenciados, pois o primeiro diz respeito aos direitos essenciais à existência humana, positivados dentro de uma Constituição de um determinado Estado, e o segundo se refere aos direitos do homem positivados em tratados, convenções e acordos de direito internacional.

Para Ingo Wolfgang Sarlet³⁵¹, os direitos fundamentais são: “*o conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado, tratando-se, portanto, de direitos delimitados espacial e temporalmente, cuja denominação se deve ao seu caráter básico e fundamentador do sistema jurídico do Estado de Direito*”.

Portanto, os direitos fundamentais podem ser entendidos àqueles assim identificados no ordenamento jurídico vigente, isto é, “*são os direitos reconhecidos e positivados pelo ordenamento jurídico de determinado Estado num*

³⁵¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 37.

*dado momento histórico, motivo por que comportam delimitação espacial e temporal*³⁵².

À conjugação dos termos “sadia qualidade de vida” previsto no art. 225 *caput* e “dignidade da pessoa humana” como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito do art. 1º, temos que só tem uma vida digna aqueles que gozam de uma sadia qualidade de vida.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a proteção ambiental como um verdadeiro direito fundamental, conforme o entendimento de Tiago Fensterseifer³⁵³, ao afirmar:

“A formulação constitucional da proteção ambiental permite extrair a consagração de um ‘novo’ direito (e dever) fundamental da pessoa humana, bem como a atribuição de uma tarefa ou fim constitucional de proteção ambiental ao Estado brasileiro, o que, do ponto de vista jurídico-constitucional, se caracteriza por ser uma composição extremamente importante para uma tutela constitucional efetiva do ambiente, lançando mão de dois flancos distintos para garantir uma tutela plena e integral, ou seja, tanto através da atuação do Estado, como da mobilização da sociedade na defesa do ambiente”.

O direito ambiental é um direito fundamental, visto que cuida não só da proteção do meio ambiente em prol de uma melhor qualidade de vida da sociedade atual, mas também das futuras gerações, caracterizando-se, assim, um direito transindividual ou metaindividual, de titulares indeterminados, objeto indivisível, ligados por uma relação fática.

O *status* constitucional da proteção ambiental o elevou à categoria de direito fundamental e influenciou diretamente a estrutura formal do sistema jurídico

³⁵² SOUZA, Motaury Ciocchetti. **Princípio da obrigatoriedade na ação civil pública**. Tese de doutorado apresentada na PUCSP. São Paulo: PUCSP, 2005.

³⁵³ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 161.

constitucional, sobretudo, quanto à dignidade da pessoa humana, ao acesso equitativo aos bens ambientais, e à liberdade do cidadão.

3.3.3.1. Dignidade da Pessoa Humana

O texto constitucional prevê expressamente que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é elemento essencial à sadia qualidade de vida, relacionando-se com o princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito fundamental à vida.

Dentre os fundamentos do Estado Democrático de Direito, previstos no art. 1º, no seu inciso III, a dignidade da pessoa humana, indica inclusive o começo da sistematização constitucional dos direitos fundamentais, como técnica jurídica de limitação de poder do Estado e afirmação de um lugar da pessoa humana na existência política.

Ao consagrar como princípio fundamental da República Federativa do Brasil, demonstra que, em todo seu conteúdo, sofrerá reflexos, e assegurados todos os direitos na sociedade previstos na Constituição Federal.

Essa afirmação demonstra estar superada a divergência sobre a visão biocêntrica e antropocêntrica do direito ambiental, pois, no início, o “direito de todos” ao meio ambiente ecologicamente equilibrado levantou dúvidas a respeito do “todos”, que por, um lado, significava “todos os seres vivos”, por outro “todos os seres humanos”.

Constatou-se que não se tratava nem de um extremo, nem de outro, para compreender a expressão “direito de todos”, pois o seu verdadeiro significado leva à conjugação desses dois extremos, isto é, direito a uma existência digna dos homens em harmonia com todos os seres vivos.

Essa interpretação antropocêntrica moderada do direito ambiental foi observada por Celso Antonio Pacheco Fiorillo³⁵⁴, que abstraiu duas conclusões a partir da Constituição Federal:

*“Daí duas conclusões importantes, como reflexo no direito constitucional brasileiro em vigor: 1) a pessoa humana passa a ser a verdadeira razão de ser de todo o sistema de direito positivo em nosso país e evidentemente do direito ambiental brasileiro; 2) a importância da pessoa humana se reafirma, no plano normativo e particularmente perante o direito ambiental brasileiro, em face de restar assegurada no plano constitucional sua **dignidade** como mais importante fundamento da República Federativa do Brasil, constituída que foi em Estado Democrático de Direito, a saber, uma **vida com dignidade reclama desde logo a satisfação dos valores mínimos fundamentais descritos no âmbito de nossa Carta Magna no art. 6º (direito à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade, à proteção à infância, assim como à assistência aos desamparados)**, verdadeiro piso vital mínimo a ser assegurado pelo Estado Democrático de Direito”.*

A garantia de uma sadia qualidade de vida faz parte da estrutura formal do Estado de Direito, através da proteção ambiental, que só é possível através de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.3.3.2. Acesso eqüitativo aos bens ambientais

A evolução econômica e social, trouxe o progresso eletrônico, científico e tecnológico, que implicou negativamente no aumento do uso dos recursos ambientais e seu conseqüente processo de esgotamento, produção de resíduos sólidos e a aumento de riscos ecológicos, como a degradação do meio ambiente.

³⁵⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Princípios do direito processual ambiental**, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 13 e 14.

Formou-se uma verdadeira “apartheid” ambiental³⁵⁵, isto é, um regime separatista, onde uma parcela da sociedade pode explorar o meio ambiente, e resta para a outra parcela arcar com o passivo ambiental alheio, sem ao menos conseguir ter acesso.

O uso dos recursos naturais acaba sendo um desdobramento da divisão social de classes, em que o poder aquisitivo do cidadão, de uma minoria da população, reflete-se diretamente na apropriação dos valores advindos do gozo dos lucros, por meio da exploração dos bens naturais, e o prejuízo dessas ações depredatórias é socializado pela maior parte.

Essa desproporção no acesso ao meio ambiente contradiz a orientação da Constituição Federal de 1988, que o consagra como um bem de uso comum do povo.

O meio ambiente é um bem jurídico autônomo de natureza difusa, cujo uso deve ser comum a todo povo, sendo proibida a apropriação individual de uma parcela sua, como observa Édis Milaré³⁵⁶:

“(...) o reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não resulta em nenhuma prerrogativa privada, mas apenas na fruição em comum e solidária do mesmo ambiente com todos os seus bens. De fato, ‘não é possível, em nome deste direito, apropriar-se individualmente de parcelas do meio ambiente para o consumo privado. O caráter jurídico do meio ambiente ecologicamente equilibrado é de um bem de uso comum do povo. Assim, a realização individual deste direito fundamental está intrinsecamente ligada à sua realização social”.

³⁵⁵ FARIAS, Talden. “Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais e justiça ambiental”. **ANAIS do 12º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia** / Coord. BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eládio, vol. 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008, p. 725.

³⁵⁶ MILARÉ, Édis. “Princípios fundamentais de direito do ambiente”. **Justitia**, vol. 181 -184. Janeiro / dezembro de 1998.

Portanto, o uso comum permite que todos tenham acesso ao meio ambiente, mas não autoriza a sua apropriação individual de parte dele em benefício único e exclusivamente particular, isto é, não gera direito individual de sua cota, por fazer parte do grupo comum.

A falta de acesso eqüitativo aos bens ambientais acarreta, como outra conseqüência, a falta de participação popular no seu usufruto, aumentando a desigualdade social, como lembra Talden Farias:

*“A falta de acesso eqüitativo ao meio ambiente **inibe a participação popular** e faz com que o nível de pressão sobre os recursos naturais se mantenha alto, de forma que a proteção do meio ambiente aguarda relação direta com o combate à desigualdade social (...)”³⁵⁷. (grifo nosso).*

A participação popular é imprescindível para a preservação do meio ambiente, através do processo legislativo (iniciativa popular na apresentação de projetos de leis complementares ou ordinárias), ou como membros de órgãos colegiados dotados de poderes normativos (Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conselho Estadual do Meio Ambiente)³⁵⁸.

A participação popular pode ser feita também por meio de formulação e execução de políticas ambientais (elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental), bem como da utilização de plebiscitos, nos termos do art. 14 da Constituição Federal de 1988.

O acesso eqüitativo tem relação aos benefícios e malefícios, ligados ao princípio da igualdade, que fundamenta a justiça ambiental, que impede tanto o exercício do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, quanto na sua própria preservação.

³⁵⁷ FARIAS, Talden. *Ibid.*, 2008, p. 726.

³⁵⁸ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. “Estado e Preservação: A perspectiva ambiental no âmbito da legislação em vigor”. **Programa de Pós-Graduação em Direito PUC-SP nº. 01**. São Paulo: Max Limonad, 1995, p. 11.

Alexandre Kiss³⁵⁹ entende que o conceito de justiça ambiental tem como fundamento a igualdade e a equidade dentro de um triplice significado: a justiça para com as pessoas que vivem no presente, a justiça para com a humanidade futura e a justiça entre os seres vivos não-humanos.

Destaca ainda o papel dos princípios³⁶⁰ que servem de fundamento para esse Direito, pois “*devem indicar com exatidão o conteúdo de conceitos e traduzi-los em normas que devam orientar comportamento no interior de uma determinada sociedade*”.

O Direito Ambiental deve estabelecer normas que indiquem como constatar necessidades comuns de uso de recursos naturais, de forma dirigida ao bem-estar social. Garante-se, com isso, a proteção do uso comum. Assim, não basta a vontade de usar recursos naturais ou a possibilidade tecnológica de explorá-los³⁶¹.

Convém ressaltar que essas necessidades humanas não são apenas direitos e garantias fundamentais da presente geração, mas também das futuras gerações, como observa Sandra Akemi Shimada Kishi³⁶²:

“(...) o acesso eqüitativo aos recursos naturais, a par de invocar uma qualificação do conceito ‘necessidades’ para ‘necessidades comuns’, estabelecendo quais seriam essas necessidades prioritárias, estabelece limites ao acesso e uso da biodiversidade, sempre tendo em foco a satisfação das necessidades da sociedade presente e futura. Leva à satisfação das necessidades atuais, sem comprometer a chance de acesso futuro àqueles recursos mínimos em mesma escala disponível à geração presente”.

³⁵⁹ KISS, Alexandre. “Justiça ambiental e legislação cristã”. **Desafios do direito ambiental no século XXI: Estudo em Homenagem a Paulo Affonso Leme Machado** / Organização KISHI, Sandra Akemi; SILVA, Solange Teles; SOARES, Inês Virgínia Prado. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 47 e 48.

³⁶⁰ KISS, Alexandre. *Ibid.*, p. 47 e 48.

³⁶¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Ibid.*, p. 42.

³⁶² KISHI, Sandra Akemi Shimada. “Princípios fundamentais das Políticas Nacionais do Meio Ambiente e da Biodiversidade”. **Direito Urbanístico e Ambiental: Estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai** / Coord. AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 285.

Dentro da estrutura formal do sistema jurídico, o acesso eqüitativo aos bens ambientais não significa o impedimento de seu uso; ao contrário, é preciso o estabelecimento das necessidades de uso dos recursos naturais, a fim de encontrar a razoabilidade dessa utilização devendo-se identificar a utilização que não seja razoável ou desnecessária, e negar o uso, mesmo que os bens não sejam atualmente escassos³⁶³.

Por isso, a apropriação privada do uso dos recursos ambientais acaba sendo uma afronta aos direitos e liberdades fundamentais, punidas pela Constituição Federal (art. 5º, XLI), ao impor riscos ambientais a uma parcela não privilegiada da população, ao limitar o uso de um direito que também lhe pertence, ao tolher a obrigação de participação na preservação do meio ambiente.

Impedir o acesso eqüitativo aos bens ambientais representa afronta à própria isonomia garantida pelo texto constitucional a todos os cidadãos e, assim, a própria estrutura formal do Estado de Direito, por desatender aos direitos e garantias fundamentais expressamente consagradas.

3.3.4. Estrutura material do Estado de Direito: Ordem econômica

A Estrutura Material do Estado de Direito é composta pela “*liberdade de concorrência no mercado, reconhecida no comércio aos sujeitos de propriedade*”³⁶⁴.

Essa estrutura sofreu transformações no início do século XX, reflexos diretos da Revolução Industrial, quando ocorreu o desenvolvimento da economia, a partir do advento de capitais industriais, comerciais e bancários, que anteriormente eram monopólio pertencente ao Estado.

As forças produtivas voltaram-se para o aumento de produção, desenvolvimento tecnológico e acúmulos de riquezas, a fim de satisfazerem as necessidades e os anseios da sociedade.

³⁶³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Ibid.**, p. 102.

³⁶⁴ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Ibid.**, p. 401.

Surgiu a necessidade de implementação de políticas monetárias, para estabelecer ordem e controle, o que acabou agregando mais uma função interveniente ao Estado: intervenção no domínio econômico.

É na Constituição Federal que estão estabelecidas as normas que circundam e orientam o funcionamento do Estado e, dentre essas matérias, encontra-se a ordem econômica e social.

Especialmente em relação à constitucionalização da proteção ambiental, essa estrutura material sofreu reflexões que geraram alterações relativas, especialmente, ao exercício da atividade econômica e a função social da propriedade.

3.3.4.1. Exercício da Atividade Econômica

A intervenção estatal na vida econômica tem por objetivo a redução de riscos tanto para os indivíduos quanto para as empresas, fundamentada no princípio da segurança³⁶⁵ e do equilíbrio no exercício das atividades econômicas, e não, na limitação ou desestímulo à livre iniciativa.

Nem poderia ser diferente, pois um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito é a livre iniciativa³⁶⁶, a proteção ao exercício das atividades econômicas, submetendo-se à intervenção estatal quando o interesse público assim exigir.

Entretanto, erroneamente, a proteção ambiental foi colocada em posição antagônica à livre iniciativa, pois pairava dúvida sobre a compatibilidade de exercer a atividade econômica e a proteção do meio ambiente simultaneamente, sem causar prejuízo para uma ou outra parte.

³⁶⁵ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**, 13ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 32 e 33.

³⁶⁶ Art. 1º, inciso IV da CF.

É argumento inconsistente, visto que a própria Constituição Federal definiu como fundamentos da ordem econômica, com base na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, para assegurar a todos existência digna, em observância à defesa do meio ambiente³⁶⁷.

Superaram-se as causas dos problemas econômicos conhecidas como “escassez e necessidades constantes de escolha de fins para os recursos”³⁶⁸, para a conscientização da dicotomia “escassos recursos e necessidades ilimitadas”.

É uma verdadeira resposta à exploração predatória dos recursos naturais, que, durante toda a existência humana, foi marcada pela satisfação de suas necessidades crescentes, a qualquer preço.

Gustavo Amaral³⁶⁹ observou que a direção estabelecida pela Constituição Federal foi no sentido de ajustar as necessidades humanas infinitas, com a realidade de que os recursos naturais são finitos.

A proteção ambiental modificou a estrutura material do Estado de Direito, introduziu a idéia de **desenvolvimento sustentável**, e modificou a ultrapassada premissa de que o desenvolvimento possuía um significado relacionado com quantidade ou crescimento, como bem observa Eros Roberto Grau³⁷⁰:

“(...) importando a consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, mas também qualitativa, não pode o desenvolvimento ser confundido com a idéia de crescimento. Este, meramente quantitativo a uma parcela da noção de desenvolvimento”.

Como conseqüência direta, o desenvolvimento da atividade econômica ganhou um novo qualitativo, o de economia ecológica social de mercado³⁷¹, sob o

³⁶⁷ Art. 170, inciso VI da Constituição Federal de 1988.

³⁶⁸ D’ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Direito Ambiental econômico e a ISO 14000**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 93.

³⁶⁹ AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 133 e 134.

³⁷⁰ GRAU, Eros Roberto. **Ibid.**, p. 217.

³⁷¹ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**, 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 245 e 246.

fundamento do uso racional dos recursos naturais, à medida que deve manter esta utilização sustentável e distribuir os efeitos positivos desses recursos pela sociedade, em nome de uma existência digna.

Portanto, a proteção ambiental causou um realinhamento no exercício da atividade econômica, ao associar o objetivo final ao acúmulo de riquezas, com o uso sustentável dos recursos naturais, ao ponto de impor a compreensão de que a sua desatenção causa prejuízos muito além do econômico, mas à própria existência de todos os seres vivos.

3.3.4.2. Função social e função ambiental da propriedade

A função social da propriedade faz parte da estrutura material do Estado de Direito, pois a propriedade é um valor constitutivo da sociedade brasileira fundada no modo capitalista de produção, e o seu uso e gozo não podem visar apenas ao bem estar ou ao lucro individual.

A propriedade, direito real considerado no passado como um verdadeiro direito absoluto³⁷², dá ao proprietário “*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*”³⁷³.

Originalmente, a função social da propriedade tinha por objetivo, possibilitar o controle estatal nas relações laborais, contratuais e comerciais por meio de um regime de exploração limitada e condicionada da propriedade, e não a proteção ambiental propriamente dita.

O exercício do direito de propriedade, ditado, segundo a orientação, para o cumprimento de sua função social está consagrado na Constituição Federal de 1988 nos artigos 5º, inciso XXIII (direitos e garantias fundamentais); 170, inciso III (princípios da ordem econômica); 186, inciso II (requisitos da função social da propriedade rural) e 225 (proporcionar uma sadia qualidade de vida).

³⁷² Constituições de 1824 e 1891.

³⁷³ Art. 1228 do Código Civil de 2002.

Houve uma modificação da leitura do conteúdo da função social da propriedade, nos termos do espírito da Constituição Federal de 1988, ao reorganizar a destinação dos benefícios e custos ambientais, invertendo-se a sistemática do passado, em que os custos eram individualizados e os prejuízos (ambientais) socializados por muitos.

Álvaro Luiz Valery Mirra³⁷⁴ observa que a função social da propriedade destaca não somente o direito de propriedade, mas a imposição de um dever de exercer esse direito, observando toda a coletividade:

*“Quando se diz que propriedade privada tem uma função social, na verdade está se afirmando que ao proprietário se impõe o **dever** de exercer o seu direito de propriedade, não mais unicamente em seu próprio e exclusivo interesse, mas em benefício da coletividade, sendo precisamente o cumprimento da função social que legitima o exercício do direito de propriedade pelo seu titular”.*

É importante esclarecer que, ao disciplinar o uso da propriedade, é imposto ao proprietário o dever de executar duas funções: a função social e a função ambiental da propriedade.

A função social da propriedade abrange o exercício do uso, gozo e fruição da propriedade sob a ótica social, envolve a imposição de restrições e regras ao direito de propriedade em benefício do bem-estar da sociedade, do respeito a liberdade de todos, da satisfação ajustada às exigências da moral e da ordem pública³⁷⁵.

Já a função ambiental da propriedade engloba a função social, ao envolver a proteção ambiental como meio de exercício daquela, isto é, ao disciplinar que o exercício da função social consiste na proteção do meio ambiente.

³⁷⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**, p. 55 e 56.

³⁷⁵ Art. 29 da Declaração dos Direitos dos Homens.

Não é apenas uma limitação ao exercício do direito de propriedade, mas uma imposição ao proprietário de fazer uso da propriedade, sem que prejudique a coletividade e adequado à preservação do meio ambiente, a fim de garantir uma existência digna para todos.

Antonio Herman Benjamin³⁷⁶ fez um estudo comparado dos regimes de proteção constitucional do meio ambiente e constatou, dentre as cinco³⁷⁷ características comuns, o estímulo à atualização do direito de propriedade:

“(...) estimula-se a atualização do direito de propriedade, de forma a torná-lo mais receptivo à proteção do meio ambiente, isto é, reescrevendo-o sob a marca da sustentabilidade. Esboça-se, dessa maneira, em escalas variáveis, uma nova dominialidade dos recursos naturais, seja pela alteração direta do domínio de certos recursos ambientais (água, p. ex.), seja pela mitigação dos exageros degradadores do direito de propriedade, com a ecologização de sua função social, como melhor será visto adiante”.

A função ambiental da propriedade impõe a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a própria proteção do meio ambiente, de acordo com o conjunto de prescrições normativas que disciplinam o seu uso, gozo ou fruição.

É justificável, portanto, a intervenção estatal na propriedade privada por meio da elaboração de leis, a fim de disciplinar essas limitações, e os instrumentos e mecanismos para garantir, ao mesmo tempo, o direito de propriedade, e a preservação dos recursos naturais que nela se encontram.

Mas o Estado de Direito não pode ultrapassar os limites constitucionais para intervir na propriedade, sob o fundamento de buscar o exercício da função ambiental da propriedade, como observa Roxana Cardoso Brasileiro Borges³⁷⁸:

³⁷⁶ BENJAMIN, Antonio Herman. “Direito constitucional ambiental brasileiro”. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro** / Org. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 67.

³⁷⁷ 1) adota-se uma compreensão sistêmica; 2) compromisso ético de não empobrecer a Terra e a sua biodiversidade; 3) Atualização do direito de propriedade; 4) Opção por processos decisórios abertos; 5) Preocupação com a implementação de certos direitos e deveres relacionados à eficácia do Direito ambiental e dos seus instrumentos.

“Esse conteúdo é determinado apenas através do direito positivo, não se admitindo função ambiental presumida. Equivale a dizer que os deveres do proprietário devem ser impostos por lei (em sentido amplo) e na medida estritamente necessária para a preservação do meio ambiente, não podendo a função ambiental justificar qualquer intervenção do Poder Público no direito de propriedade, que é um poder que Estado tem, mas dentro de limites constitucionais”.

A conscientização da escassez dos recursos naturais é imposta ao proprietário, ao mesmo tempo em que é imposto ao Poder Público o dever de exercer suas funções dentro dos limites legais, não só do poder de intervir na propriedade, mas também na elaboração de leis que disciplinem instrumentos e mecanismos para o cumprimento da função ambiental da propriedade.

Portanto, o exercício do direito de propriedade, além do dever de observar o bem-estar da sociedade, deve também buscar o uso racional dos recursos naturais existentes, a fim de garantir a existência digna de toda a coletividade, presente e futura.

O cumprimento da função social e a função ambiental da propriedade não podem ser vistos como um gasto ou ônus econômico, mas sim, objetivos a serem alcançados por aqueles que detêm o seu direito, e pretendem explorar seus recursos.

Essas imposições caracterizam uma nova forma de exploração da atividade econômica, por meio do uso, gozo ou fruição da propriedade, preocupada não só com o lucro imediato individual, mas de evitar um prejuízo ambiental, e por via de consequência econômica, futuro para o particular, a sociedade, o Estado e para as futuras gerações.

3.3.5. Estrutura social do Estado de Direito: Valorização do Trabalho

³⁷⁸ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural**. São Paulo: LTr, 1999, p. 205.

A Estrutura Social Estado de Direito sofreu reflexos da constitucionalização da proteção ambiental, especificamente a valorização do trabalho humano, considerada indispensável para assegurar a todos a sua existência digna.

No passado, o trabalho contribui para o desenvolvimento econômico da sociedade e foi desenvolvido por meio do uso da mão-de-obra escrava, antes do processo de desenvolvimento e da industrialização³⁷⁹.

As condições de trabalhado já foram extremamente penosas ao trabalhador, pois o que se buscava era o lucro a qualquer preço e o aumento da produção, ignorando os direitos à saúde, e à segurança, que, nessa época, não eram regulamentados ou garantidos a eles.

A valorização do trabalho humano ganhou posição de destaque na Constituição Federal, ao lado da proteção ambiental, por ser um dos objetivos a serem alcançados³⁸⁰:

*“O **desenvolvimento nacional** que cumpre realizar, um dos objetivos da República Federativa do Brasil, e o **pleno emprego** que impede assegurar supõem economia auto-sustentada, suficientemente equilibrada para permitir ao homem reencontrar-se consigo próprio, como ser humano e não apenas como um dado ou índice econômico”.*
(grifos do autor)

A Constituição Federal consagrou, ainda, dentre os direitos sociais, o trabalho (art. 6º) os direitos dos trabalhadores (art. 7º), considerados valores fundamentais que constituem um “ piso vital mínimo”³⁸¹, assegurado pelo Estado para o desfrute de uma sadia qualidade de vida.

A existência digna do homem envolve o poder de se auto-sustentar e morar dignamente à custa de seu salário, bem como, poder exercer sua atividade

³⁷⁹ ROSSITII, Liliana Allodi. **O meio ambiente de trabalho no direito ambiental brasileiro**. São Paulo: LTr, 2001, p. 72.

³⁸⁰ GRAU, Eros Roberto. **Ibid.**, p. 252.

³⁸¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro...**, p. 55 e 56.

laboral em ambiente seguro, saudável e higiênico, para o trabalhador e toda a sociedade ao redor.

Em síntese, a Constituição Federal considerou o trabalho como um dos fundamentos³⁸² da República; direito social³⁸³; apoio da ordem econômica³⁸⁴; base para ordem social³⁸⁵; tutelado pelo sistema único de saúde³⁸⁶, e a educação deverá estar voltada para o desenvolvimento da pessoa e sua qualificação do trabalho³⁸⁷.

Todo esse sistema constitucional de proteção ao empregado e ao seu meio ambiente do trabalho não parece admitir atividades insalubres, perigosas ou penosas, que causem riscos ao direito de vida digna, pois qualquer pagamento adicional seria admitir a monetização do risco³⁸⁸.

Entretanto, é preciso reconhecer que existem atividades cuja exposição ao risco é intrínseca a certas profissões, ou ainda, que sua execução é extremamente necessária pela sua própria natureza, por isso lhes são assegurados esses adicionais.

Não se trata de monetização do risco³⁸⁹, ao contrário, é uma exceção à regra em nome da coletividade, assegurar à existência digna de todos o pagamento desses adicionais que significam a compensação pela execução dessas atividades essenciais, ao mesmo tempo que expõem ao risco da vida de algumas pessoas.

Excepcionalmente, em alguns casos como esses, podem ser admitidos esses tipos de trabalho, sendo considerada regra a proibição de atividades laborais que exponham a vida e a existência digna do trabalhador, e poluição do meio ambiente do trabalho em locais que prejudiquem o bem-estar, a saúde e a segurança de toda a população.

³⁸² Art. 1º, inciso IV da Constituição Federal de 1988.

³⁸³ Art. 6º da Constituição Federal de 1988.

³⁸⁴ Art. 200, VIII da Constituição Federal de 1988.

³⁸⁵ Art. 170 da Constituição Federal de 1988.

³⁸⁶ Art. 193 da Constituição Federal de 1988.

³⁸⁷ Art. 205 da Constituição Federal de 1988.

³⁸⁸ ROCHA, Julio César de Sá. **Direito ambiental do trabalho**. São Paulo: Ltr, 2002, p. 134.

³⁸⁹ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Direito ambiental a saúde dos trabalhadores**. São Paulo: LTr, 2000, p. 34.

A poluição que altera a qualidade da saúde, segurança e bem-estar é combatida pelo nosso ordenamento jurídico, posto que o que se procura é o desenvolvimento tecnológico para minimizar qualquer impacto ou exposição da vida humana, como observa Guilherme José Purvin de Figueiredo³⁹⁰:

“O rol dos riscos ambientais e de métodos inadequados de organização do trabalho, na realidade, é praticamente inesgotável e amplia-se a cada dia, em face da introdução de novas tecnologias e manipulação de novos produtos químicos. O Direito Ambiental está hoje muito mais bem aparelhado do que qualquer outro ramo do Direito para a redução desses riscos e a substituição de tais métodos”.

A valorização do trabalho, além de garantir um salário suficiente para a subsistência, objetiva também fiscalizar e proibir atividades insalubres, perigosas, penosas, que expõem o trabalhador e toda a sociedade e, ainda, estimular o investimento de novas técnicas e equipamentos para a redução dos riscos e a oferecer uma existência digna e saudável.

Esses objetivos resultaram na prática de ações globais, a fim de possibilitar um trabalho digno aos seres humanos, resultado da consagração constitucional da proteção ambiental, no âmbito da estrutura social do Estado de Direito, com vistas a valorizar o trabalho e garantir uma sadia qualidade de vida ao trabalhador e a toda sociedade.

3.4. A relação entre o meio ambiente e a Cooperação Internacional

A consagração da proteção ambiental acarretou outra consequência que merece destaque, que é aquela relacionada com a cooperação internacional, completando o sistema de proteção e preservação ambiental efetiva, em âmbito nacional e além de suas fronteiras territoriais.

³⁹⁰ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Ibid.**, p. 34.

A idéia de cooperação expressa a consciência de que não vivemos só, muito menos isolados, principalmente em relação ao meio ambiente, onde uma atitude impensada pode acarretar danos locais, regionais, nacionais e até internacionais.

Para a sua proteção é necessária a prática de atividades conjuntas, a começar pela integração entre Estado e Sociedade, com vistas a alcançar um objetivo único: a proteção e preservação do meio ambiente.

De amplitude global, temos consagradas nos termos do inciso IX, do art. 4º da Constituição Federal, as relações internacionais, que são regidas, dentre vários princípios, o da “*cooperação entre os povos para o progresso da humanidade*”.

As relações internacionais devem ser disciplinadas sob a orientação do texto constitucional, que define os fundamentos nacionais e internacionais, como observa Vera Lúcia Jucovsky³⁹¹, ao conceituar o dever de cooperação, como um princípio:

*“O princípio da **cooperação impõe ao Estado** o dever de adotar e manter mecanismos de participação da Coletividade. E a tomada de **consciência** desta dos problemas ambientais dependentes basicamente de dois instrumentos: informação e educação ambiental”.*
(grifo nosso)

Questiona-se sobre um possível abalo à soberania nacional, ao estabelecer um relacionamento de cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Assim, poderia ser entendido que outras nações teriam a autorização para tirar a autoridade das decisões do governo brasileiro sobre suas políticas.

É importante reconhecer que a soberania nacional envolve o poder, a autoridade suprema do Estado sob a sua nação. Nela, o Estado dispõe de direito supremo para despender livremente sobre suas riquezas conforme seus interesses

³⁹¹ JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. “Meios de defesa do meio ambiente. Ação popular e participação pública”. **Revista de Direito Ambiental**, nº. 17. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 117.

nacionais, e o respeito à sua independência econômica, e ao direito de livre determinação.

Essa soberania interna dos Estados, inclusive sobre os recursos naturais existentes em seu território, deve ser entendida como uma exploração dessas riquezas, sujeita ao controle de toda a comunidade internacional, em benefício a toda humanidade, de forma globalizada.

Conforme entendimento de Daniel Sarmiento³⁹², essa globalização deve ser conduzida não somente ao controle, mas também aos conhecimentos científicos e tecnológicos:

*“(...) Se a globalização é, de fato, irreversível, cumpre então redirecioná-la e pintá-la com cores mais humanas. É preciso globalizar também as **vantagens que os incríveis avanços da ciência e da tecnologia proporcionam**”.*

A globalização é muito mais que um conceito econômico, mas “o resultado de um processo histórico muito provavelmente irreversível, que se acelerou vertiginosamente nas décadas finais do milênio que se encerra. O espantoso avanço tecnológico no campo da informática e das telecomunicações encurtou distâncias, ampliou mercados, homogenizou costumes e diluiu a importância das fronteiras nacionais”³⁹³.

Portanto, a consagração da cooperação internacional, como princípio que deve reger as relações entre os povos, tem por objeto assegurar a soberania interna de cada um dos Estados, ao mesmo tempo em que é assegurada a exploração de seus recursos naturais, de forma controlada, não só por ele, mas por toda comunidade internacional.

³⁹² SARMENTO, Daniel. “Direitos sociais e globalização: limites ético-jurídicos ao realinhamento constitucional”. **Revista de Direito Administrativo nº. 223**. Rio de Janeiro: Renovar, janeiro / março de 2001, p. 168.

³⁹³ SARMENTO, Daniel. **Ibid.**, p. 153.

A exploração dos recursos naturais deve se submeter ao duplo controle (nacional e internacional), pois o interesse envolvido é muito maior, ao bem-estar e à vida digna de toda a humanidade.

Aliás, a cooperação internacional envolve o desenvolvimento econômico e outros aspectos, conforme definição traçada na Resolução nº. 1803 de Assembléia Geral da ONU, de 14 de dezembro de 1962:

“6. A cooperação internacional no desenvolvimento econômico dos países em vias de desenvolvimento, se consistir em investimentos de capitais, públicos ou privados, troca de bens e serviços, assistência técnica ou troca de informações científicas, será de tal natureza que favoreça os interesses de desenvolvimento nacional independente desses países e estará baseada no respeito à soberania sobre suas riquezas e recursos naturais”.

Portanto, a cooperação internacional não é só o ônus de preservação do meio ambiente, ou a sua utilização de forma sustentada, mas também o direito de compartilhar avanços tecnológicos e científicos, de conhecimento de outras nações, a serem empregados dentro de cada Estado.

Isso requer uma consciência de globalização e de respeito mútuo, o que não é uma tarefa fácil, nem mesmo para os membros da Comissão Internacional das Nações Unidas, como observa Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva:

“Dentre os princípios consagrados pela Declaração de 1972, o nº. 21 é o mais importante. Nele se estipula que ‘os Estados têm, de acordo com a Carta das Nações Unidas e os princípios de direito internacional, o direito soberano de explorar os seus recursos segundo as suas políticas ambientais, e a responsabilidade de garantir que a atividade levada a efeito dentro de sua jurisdição ou controle não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de outras áreas além dos limites da jurisdição internacional’ (...)”³⁹⁴.

³⁹⁴ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial**. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002, p. 22.

*“O Princípio nº. 22 é de aceitação mais controversa, pois prevê a cooperação internacional no sentido de desenvolver o futuro direito internacional em matéria de responsabilidade na acepção anglo-saxã de **liability**, ou seja, a de garantir compensação às vítimas de poluição e demais danos ambientais ocorridos dentro da jurisdição ou controle do Estado. O princípio pode ser aceito, mas a adoção de regras precisas a respeito, sobretudo quanto à **liability**, vem desafiando os mais capacitados juristas, inclusive os membros da Comissão Internacional das Nações Unidas”.*

Como se pode perceber, a proteção ambiental prevista na Constituição Federal afetou toda a Estrutura do Estado de Direito e alterou as relações internacionais, ao ponto de levar a compreensão de que tudo constitui uma estrutura cujas partes são indissociáveis, não podendo haver a promoção do bem de todos ou a justiça social sem o respeito da dignidade da pessoa humana em âmbito global, o que, às vezes, não é possível sem o reconhecimento da função social da propriedade e sem o uso dos recursos naturais seja sustentável³⁹⁵.

Preocupação e conscientização que fundamentaram encontros e discussões sobre os problemas ambientais, inclusive na elaboração de documentos internacionais, dos quais o Brasil é signatário e ratificou seu conteúdo no ordenamento jurídico brasileiro.

Passaremos à análise da estrutura do direito ambiental brasileiro, para que possamos compreender a influência internacional desses importantes documentos que ajudaram na criação do sistema jurídico brasileiro de proteção ao meio ambiente.

³⁹⁵ AZEVEDO, Plauto Faraco. “Do direito ambiental – reflexões sobre seu sentido e aplicação”. **Revista de Direito Ambiental**, nº. 19. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 62.

CAPÍTULO IV – CONSIDERAÇÕES PARA COMPREENSÃO DO DIREITO AMBIENTAL

Em obediência aos preceitos e a estrutura da Constituição Federal, o que confere unidade, coesão e harmonia a todo o sistema jurídico brasileiro, o direito ambiental apresenta características que precisam ser analisadas para sua correta compreensão.

Simple seria afirmar que o Direito Ambiental Brasileiro possui um verdadeiro microsistema jurídico, composto por princípios próprios, conceitos e regras constitucionais e infraconstitucionais que o fundamentam, além de dispor de uma estrutura administrativa própria e instrumentos específicos destinados para a sua implementação.

Entretanto, muitas de suas características nem sempre foram assim simplesmente aceitas e compreendidas, sendo imprescindível tecer alguns esclarecimentos de toda a estrutura e regras que fazem parte de seu sistema jurídico.

4.1. Autonomia do Direito Ambiental

A questão do reconhecimento da autonomia científica do direito ambiental, já foi negada por alguns autores³⁹⁶, sob o fundamento da ausência de princípios, métodos, e normas capazes de se auto-sustentar, sem depender do conteúdo dos demais ramos do direito.

Sem querer discutir a autonomia e a natureza do Direito Ambiental, José Afonso da Silva³⁹⁷ afirma que trata de disciplina jurídica de acentuada autonomia, em razão da natureza específica de seu objeto:

“(...) trata de uma disciplina jurídica de acentuada autonomia, dada a natureza específica de seu objeto – ordenação da qualidade do meio

³⁹⁶ Toshio Mukai cita Michel Prieur, Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Sérgio Ferraz. MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**, 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 11.

³⁹⁷ SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 41.

ambiente com vista a uma boa qualidade de vida –, que não se confunde, nem mesmo se assemelha, com o objeto de outros ramos do Direito”.

A dificuldade para a sistematização do Direito Ambiental existente no passado se deu pela complexidade que envolvia os temas de proteção ao meio ambiente, baseados muito mais em ideais, do que numa ordem legal, pois, naquele momento, eram carentes de leis específicas.

Reconheceu-se a existência de algumas leis que, disciplinavam a proteção ambiental, mas estas se encontravam de forma esparsas e desordenadas, cujo conteúdo era remendado a outros ramos do direito mais tradicional, na tentativa de fazer uma adaptação dos preceitos existentes para serem aplicados nos casos que envolviam a sua matéria.

Antonio Herman Benjamin observa que, no passado, as disciplinas jurídicas clássicas eram marcadas pela compreensão coisificadora, exclusivista, individualista e fragmentária da biosfera:

“Coube à Constituição – do Brasil, mas também de muitos outros países – repreender e retificar o velho paradigma civilístico, substituindo-o, em boa hora, por outro mais sensível à saúde das pessoas (enxergadas coletivamente), às expectativas das futuras gerações, à manutenção das funções ecológicas, aos efeitos negativos a longo prazo da exploração predatória dos recursos naturais, bem como aos benefícios tangíveis e intangíveis do seu uso-limitado (e até não-uso). O universo dessas novas ordens constitucionais, afastando-se das estruturas normativas do passado recente, não ignora ou despreza a natureza, nem é a ela hostil”³⁹⁸.

O paradigma existente na época estava limitado, nos termos do individualismo civilista dos tempos do Direito Romano, o que restava apenas à

³⁹⁸ BENJAMIN, Antonio Herman. “Direito constitucional ambiental brasileiro”. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro** / Org. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 66.

dicotomia do direito, separada em duas grandes espécies: em direito público (interesse público) e direito privado (interesse particular).

A primeira dificuldade do direito ambiental foi tentar identificar se este fazia parte do direito público, cujo domínio e as regras eram de direito público soberanas numa relação de subordinação, impostas a todos, visando a satisfazer o interesse público.

Aceitar que o direito ambiental pertencia ao ramo do direito público, seria o mesmo que aceitar que os recursos naturais eram de propriedade das pessoas jurídicas de direito público interno, isto é, que compõem seu patrimônio, submetidos ao seu regime jurídico e à sua total disposição para alcançar o interesse público, como verdadeiros bens públicos.

Os bens públicos são os bens do domínio nacional que pertencem às pessoas jurídicas de direito público interno³⁹⁹ e são divididos em três categorias⁴⁰⁰ distintas: bens de uso comum do povo⁴⁰¹, bens de uso especial⁴⁰², e os bens dominicais⁴⁰³.

A primeira vista, o meio ambiente é um bem público, entretanto existem ressalvas a serem consideradas sobre essa afirmação:

*“O meio ambiente, como macrobem, é bem público, não porque pertença ao Estado (pode até pertencer-lhe), mas porque se apresenta no ordenamento constitucional e infraconstitucional, como ‘direito de todos’, como bem destinado a satisfazer as necessidades de todos. É **bem público em sentido objetivo** e não em sentido subjetivo, integrando-se a uma certa ‘dominialidade coletiva’, desconhecida do Direito tradicional Público, então porque incapaz de apropriação*

³⁹⁹ Art. 98 do Código Civil de 2002.

⁴⁰⁰ Art. 99 do Código Civil de 2002.

⁴⁰¹ Código Civil de 2002, art. 99, inciso I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças.

⁴⁰² Código Civil de 2002, art. 99, inciso II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias.

⁴⁰³ Código Civil de 2002, art. 99, inciso III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

exclusivista, porque destinado à satisfação de todos e porque, por isso mesmo, de domínio coletivo, o que não pode dizer de domínio estatal".⁴⁰⁴

Na verdade, compete ao poder público apenas a sua gestão, pois a propriedade e o domínio do meio ambiente pertencem a toda a coletividade, em que os seus titulares são indeterminados.

A Constituição Federal de 1988, ao dispor, no seu art. 225, "*os bens de uso comum do povo*" e "*essencial à sadia qualidade de vida*", reconheceu o surgimento de uma nova modalidade de bem, como observa Celso Antonio Pacheco Fiorillo:

"Com o advento da Constituição de 1988, a aludida dicotomia trazida pelo Código Civil (público / privado) recebeu tratamento distinto. Isso porque nosso sistema positivo traduziu a necessidade de criar-se um novo subsistema jurídico, orientado para a realidade do Século XXI, tendo como pressuposto a moderna sociedade de massas, dentro de um contexto de tutela de direitos e interesses adaptados às necessidades principalmente metaindividuais".⁴⁰⁵

O conteúdo do art. 225 da Constituição Federal de 1988 é claro quanto à natureza jurídica do meio ambiente, que é bem de uso comum, portanto, público. Entretanto, o legislador adicionou uma particularidade, ao dispor sobre o bem em questão, afirmando expressamente que este não pertence somente ao Poder Público, mas também a toda coletividade.

O legislador constituinte retirou o meio ambiente da classificação de bem público, e criou uma nova modalidade de bem: o bem ambiental, que integra a categoria dos direitos difusos.

⁴⁰⁴ BENJAMIN, Antônio Herman V. "Função ambiental". **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão** / Coord. Antônio Herman V. Benjamin. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 66.

⁴⁰⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 49.

Os direitos difusos superaram a dicotomia dos direitos público e privado, e tratam de direitos e interesse cujo objeto é indivisível, seus titulares são indeterminados e indetermináveis, ligados por uma circunstância de fato⁴⁰⁶.

A retirada do rol dos direitos público fez com que a autonomia do direito ambiental fosse reconhecida, como uma verdadeira disciplina autônoma do direito:

“Não se deve aceitar, dessa forma, a qualificação do bem ambiental como patrimônio público, considerando ser o mesmo essencial à sadia qualidade de vida e, portanto, um bem pertencente à coletividade. Nestes termos, conclui-se que o bem ambiental (macrobem) é um bem de interesse público, afeto à coletividade, entretanto, a título autônomo e como disciplina autônoma, conforme já mencionado”⁴⁰⁷.

É inquestionável a existência de seus conceitos, regras, instrumento, e, especificamente em relação à presente pesquisa, seus princípios próprios, tudo resultado de um processo evolutivo, que foi se desenvolvendo durante o passar de toda sua história.

Vladimir de Passos Freitas⁴⁰⁸ afirma que o direito ambiental é um ramo autônomo, com peculiaridades novas e incomuns, dependente dos ramos tradicionais do direito, não como parte deles, mas como uma relação de interação entre eles.

Convém esclarecer que a discussão sobre sua autonomia é uma questão de natureza acadêmica⁴⁰⁹, assunto relacionado com a construção de uma Teoria Geral do Direito Ambiental⁴¹⁰, que não é objeto desse trabalho, cuja menção teve que ser abordada, mesmo que de forma geral, ao menos que ser reconhecida

⁴⁰⁶ Art. 81, parágrafo único, inciso I da Lei nº. 8.078/90.

⁴⁰⁷ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo**, 2ª ed. São Paulo Revista dos Tribunais, 2003, p. 83 e 84.

⁴⁰⁸ FREITAS, Vladimir de Passos. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 26.

⁴⁰⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 9ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 22 e 22.

⁴¹⁰ SILVA, José Afonso. **Ibid.**, p. 41.

peculiaridades (em relação ao objeto tutelado) e particularidades (em relação as características inerentes).

O direito ambiental é considerado um ramo do direito com acentuada autonomia, por possuir normas, princípios e conceitos específicos próprios que atendem às suas especialidades e peculiaridades, e que se inter-relaciona com os demais ramos do direito.

4.2. Relação com outros ramos do Direito

A acentuada autonomia característica do direito ambiental não o isola dos demais ramos do direito, ao contrário, é um ramo do direito que consegue manter uma relação própria, ao ponto de se inter-relacionar com todos os ramos do direito.

É inter-relação atípica, que dá a característica de um direito vertical, visto que o direito ambiental envolve tanto os aspectos de direito público, quanto os de direito privado, funcionando como um intermediário entre o interesse da coletividade e o interesse particular.

Michel Prieur⁴¹¹ afirma que a relação do Direito Ambiental com os demais ramos do direito deve ser vista de forma global, pois a proteção ambiental envolve uma relação entre os próprios seres vivos, e entre o seu meio:

*“(...) Na medida em que o ambiente é a expressão de uma visão global das intenções e das relações dos seres vivos entre eles e com seu meio, não é surpreendente que o direito do ambiente seja um direito de **caráter horizontal**, que recubra os diferentes ramos clássicos do direito (direito civil, direito administrativo, direito penal, direito internacional), e um **direito de interações**, que se encontra disperso nas várias regulamentações. Mais do que um novo ramo do direito com seu próprio corpo de regras, o direito do ambiente tende a **penetrar***

⁴¹¹ PRIEUR, Michel. **Droit de l'Environnement**, 3ª ed. Pariz: Dalloz, p. 10.

todos os sistemas jurídicos existentes para orientar num sentido ambientalista”. (grifo nosso)

Nesse sentido, Álvaro Luiz Valery Mirra⁴¹² entende que o direito ambiental, além de ser um direito horizontal, é um ramo do direito que envolve uma matéria complexa:

“De fato, trata-se de uma disciplina que abrange de forma mais ou menos ampla todos os ramos tradicionais do Direito. A doutrina autorizada, inclusive, costuma defini-lo, sugestivamente, como um ‘direito horizontal’, já que formado, ao mesmo tempo, por normas de direito constitucional, de direito administrativo, de direito processual, de direito civil, de direito penal, de direito internacional e até de direito do trabalho”.

Paulo de Bessa Antunes⁴¹³ afirma que a relação entre o direito ambiental e os demais ramos de direito é transversal, não sendo um paralelo entre eles, mas mantêm uma relação de coordenação:

*“O Direito Ambiental é um direito de **coordenação** entre estes diversos ‘ramos’, e, nesta condição, é um Direito que se impõe aos demais setores do universo jurídico o respeito às normas que o formam, pois o seu fundamento de validade é emanado diretamente da Norma Constitucional. Trazer para o Direito Ambiental a discussão sobre ser este autônomo ou não, é reproduzir uma discussão ontologicamente superada”.*

Portanto, o Direito Ambiental se relaciona com todos os ramos do direito, seja numa relação de interação (penetra no conteúdo de ramos clássicos) e de coordenação, por se impor aos demais setores do universo jurídico, que devem respeitar suas normas e tutelar seus bens jurídicos.

⁴¹² MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Fundamentos do direito ambiental no Brasil”. **Revista dos Tribunais**, vol. 706. São Paulo: Revista dos Tribunais, agosto de 1994, p. 07.

⁴¹³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Ibid.**, p. 22 e 23.

As normas de direito ambiental incrustam⁴¹⁴ em todas as normas jurídicas, mesmo de naturezas diferentes, pois impõem a observância da proteção ambiental em todos os ramos do direito existente dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

É no Direito Constitucional, que por exemplo, podemos observar a influência do Direito Ambiental, na estrutura dos direitos fundamentais, nas funções e deveres do Estado, enfim, na própria estrutura do Estado de Direito⁴¹⁵.

Além do que, é na própria Constituição Federal, que temos consagrados importantes fundamentos do direito ambiental, bem como orientações quanto à competência, desenvolvimento da atividade econômica, exercício de direito social como o trabalho.

No âmbito do Direito Civil, podemos observar a influência do Direito Ambiental nas questões de direito de vizinhança⁴¹⁶, direito de superfície⁴¹⁷, função social da propriedade, visando a garantir e disciplinar a convivência tranqüila e sossegada das pessoas.

Dessa forma, encontramos fundamentos para a responsabilização civil pela reparação dos danos ambientais, por meio da responsabilidade objetiva, além de outros assuntos previstos no Código Civil.

O Direito Penal é influenciado pelo Direito Ambiental, na repressão às condutas lesivas ao meio ambiente, tipificadas na Lei de Crimes Ambientais⁴¹⁸, a fim de aplicar penas restritivas de direito ou de liberdades, inclusive para as pessoas jurídicas⁴¹⁹.

⁴¹⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Ibid.*, p. 48.

⁴¹⁵ Vide Capítulo II.

⁴¹⁶ Arts. 1.277 a 1.313 do Código Civil de 2002.

⁴¹⁷ Arts. 1.369 a 1.377 do Código Civil de 2002.

⁴¹⁸ Lei nº. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 – Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

⁴¹⁹ Lei nº. 9.605/98 – desconsideração da personalidade jurídica:

Art. 3º - As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente, conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

No Direito Tributário, existe a influência do Direito Ambiental em relação à utilização dos tributos⁴²⁰, em caráter extrafiscal, para regular a atividade econômica, observando e respeitando a qualidade de vida e a preservação do meio ambiente.

No Direito do Trabalho, a relação com o Direito Ambiental é bastante estreita, existindo a categoria de Meio Ambiente do Trabalho, voltado ao local onde as pessoas desempenham a sua atividade laboral, baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes comprometedores da incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores.

A relação entre o direito ambiental e o direito do trabalho é de completude, em que, a partir da compreensão da necessidade de uma vida digna e saudável do trabalhador, as atividades laborais passaram a ter a sua merecida valorização, com normas disciplinadoras das relações empregatícias, deixando de perseguir apenas o lucro.

Podemos citar, ainda, a relação do direito ambiental com o direito internacional, de extrema importância, pois o primeiro envolve bens transnacionais, que exigem a aplicação das normas que regulam as relações internacionais entre os povos.

Ainda existe uma especial atenção ao direito internacional, pois a partir dele, começaram a surgir as primeiras tentativas de sistematização do ordenamento jurídico ambiental brasileiro, tendo como fonte o conteúdo de Tratados e Convenções Internacionais, que influenciaram e estimularam na elaboração de normas ambientais brasileiras.

Parágrafo Único - A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.

Art. 4º - Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.

⁴²⁰ Exemplo de Tributos com caráter extrafiscal, voltados para a proteção ambiental: Redução de IPI sobre motores e veículos movidos a álcool; incentivos fiscais para florestamento e reflorestamento; isenções fiscais para preservação florestal.

Sem esquecer que, inclusive, as relações internacionais foram disciplinadas pela Lei Maior Brasileira com intuito de cooperação internacional, para uma convivência harmônica, saudável e compartilhadora de seus conhecimentos científicos e tecnológicos, com vistas a um desenvolvimento sustentável e uso racional dos recursos naturais.

Vladimir de Passos Freitas⁴²¹ assevera que as normas de direito ambiental abrangem os problemas que atingem a todos os ramos do direito, que geralmente podem ultrapassar os limites territoriais, razão pela qual devem ser tratados juridicamente de forma ampla e global:

“De resto, revela-se cada vez mais evidente que o problema ambiental não pode ser solucionado a partir de medidas isoladas, mas apenas em ações conjuntas das nações. Afinal, os efeitos danosos se fazem sentir costumeiramente, nos países mais próximos. Portanto, as regras do direito de vizinhança do Código Civil tendem a espriar-se pelas nações confinantes. Isso resulta numa nova realidade que diminui as distâncias, amplia a dependência recíproca e impossibilita aos povos viver isoladamente”.

Édis Milaré⁴²² faz a ligação entre o direito ambiental e os demais ramos do direito, como meio para estes lhe darem a sua autonomia:

“Por outro lado, o Direito Ambiental retira de certas disciplinas tradicionais seus fundamentos, princípios e instrumentos, que servem para, presentemente, lhe dar autonomia. É o caso do Direito Constitucional (o meio ambiente como direito fundamental da pessoa humana, como princípio da ordem econômica e componente da ordem social, p. ex.), do Direito Administrativo (as autorizações, licenças ambientais e sanções administrativas, p. ex.), do Direito Civil (o regramento do dano ambiental, p. ex.), do Processo Civil (a ação civil pública ambiental, p. ex.), do Direito Tributário (os mecanismos tributários de proteção ao meio ambiente, p. ex.) e do Direito Penal (os crimes ambientais, p.ex.)”.

⁴²¹ FREITAS, Vladimir Passos de. **Ibid.**, p. 19.

⁴²² MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 129.

Enfim, o Direito Ambiental relaciona-se com os outros ramos do Direito, sejam Públicos ou Privados, de forma a penetrar em seu conteúdo, para que cada um deles assuma o papel de proteger o meio ambiente, de acordo com a natureza jurídica de cada um, contribuindo com a tutela jurídica ambiental.

O Direito Ambiental também pode ser considerado um ramo multidisciplinar, pois, para a aplicação das regras jurídicas existentes, exige, em certos casos, o conhecimento de outras ciências que estudam o meio ambiente como um todo, fora do âmbito jurídico.

Nesse sentido, para a aplicação de uma sanção ou de uma reparação de danos no meio ambiente, precisamos recorrer aos conhecimentos da biologia, da geografia, da agronomia, da engenharia florestal, da ecologia, da biotecnologia etc.

Dentre os ramos do direito que se inter-relacionam, destacamos o Direito Administrativo como um ramo do direito que possui uma ligação diferenciada, e até estreita, com o Direito Ambiental, chegando a exercer nele forte influência e até íntima relação.

4.3. Influência do Direito Administrativo no Direito Ambiental

No passado, o Direito Ambiental foi considerado um sub-ramo ou ramo dependente do direito administrativo, por uma questão de origem, pois se acreditou que, dentro da divisão bipartida dos ramos do direito em público ou privado, o meio ambiente estava inserido na classificação de bem público, portanto, de gestão do Poder Público, regulado pelas regras de Direito Administrativo.

O direito administrativo subsume-se ao ramo do direito público interno, reunindo normas jurídicas do Estado, suas funções e organização, para tutelar o interesse público, através da elaboração e distribuição dos serviços públicos e outros recursos indispensáveis à sua execução.

Para Hely Lopes Meirelles⁴²³, o direito administrativo regula os interesses estatais e sociais, e reflexamente a conduta individual, cujo conceito pode ser sintetizado como:

“(...) conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente, os fins desejados pelo Estado”.

Por outro lado, o conceito de direito ambiental, nos termos da definição de Paulo Affonso Leme Machado, é:

“Direito Ambiental é um Direito sistematizador, que faz articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência concernentes aos elementos que integram o ambiente. Procura evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica. Não se trata mais de construir um Direito das águas, um Direito da atmosfera, um Direito da biodiversidade. O Direito Ambiental não ignora o que cada matéria tem de específico, mas busca interligar estes temas com a argamassa da identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção e reparação, de informação, de monitoramento e de participação”⁴²⁴.

Podemos observar que conceito de direito ambiental vai além do conjunto de normas jurídicas que tem por objetivo tutelar o interesse público, pois envolvem interesses de toda a coletividade, não para os fins do Estado, mas buscando meios para assegurar a existência digna da pessoa humana.

O Direito Ambiental não se enquadra no conceito de direito público, muito menos como direito privado, pois faz parte de uma categoria de direitos de terceira geração⁴²⁵, denominados direitos difusos, “*direitos transindividuais, de*

⁴²³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 26.

⁴²⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**, 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 122.

⁴²⁵ Em face da mutabilidade dos interesses humanos, os direitos fundamentais costumam ser identificados por gerações, que demarcam momentos históricos de sua evolução. A **primeira geração** dos direitos surgiu com o próprio advento do Estado de Direito (ou Estado liberal), na segunda metade do século XVIII, composta por direitos **individuais** (direitos civis e políticos).

*natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato*⁴²⁶.

Mesmo sendo difuso, o direito ambiental possui uma íntima ligação com o direito administrativo, em razão do disposto no art. 225 da Constituição Federal, ao atribuir a responsabilidade ao Estado e a toda coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado⁴²⁷.

A vinculação entre o direito ambiental e o direito administrativo é observada por Tiago Fensterseifer⁴²⁸, ao analisar o norte que a Constituição Federal de 1988 direciona, inclusive para a aproximação do direito constitucional:

“A Constituição passou a ser o grande vértice normativo da proteção jurídica do ambiente, de modo a irradiar a sua normatividade para todo o corpo legislativo infraconstitucional anterior e posterior à sua promulgação, bem como não recepcionando os textos anteriores no que estivessem em desacordo com as suas disposições. Se antes da Constituição de 1988 a proximidade ou mesmo a origem do Direito Ambiental estava vinculada ao Direito Administrativo, após a promulgação daquela essa relação, inverteu-se em favor do Direito Constitucional, especialmente em razão da consagração do ambiente como direito fundamental”.

Dessa forma, Vladimir Passos de Freitas⁴²⁹ entende que o destinatário da norma é o Estado, visto que o papel da coletividade é feito através de consciência ecológica, fortalecida também pelo Estado:

“Ora, para alcançar tal desiderato o Estado vale-se das normas constitucionais e infraconstitucionais. Quanto às últimas, estabelece,

A **segunda geração** dos direitos consagrou os denominados direitos de natureza **social**, que visam à oferta dos meios materiais imprescindíveis à efetivação dos interesses individuais positivados. (direitos econômicos, sociais e culturais).

Os direitos de **terceira geração** são os direitos coletivos em sentido amplo.

⁴²⁶ Inciso I, parágrafo único do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor.

⁴²⁷ Vide funções do poder público, no Capítulo II – A Constituição Federal de 1988 e o Meio Ambiente.

⁴²⁸ FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 160 e 161.

⁴²⁹ FREITAS, Vladimir Passos de. *Ibid.*, p. 20.

através da lei e de regras que a completam, a conduta dos que se relacionam com o meio ambiente. Aos infratores, independentemente das sanções civis e penais, impõem-se punições administrativas. Esta relação jurídica que se estabelece entre o Estado e o cidadão é regrada pelo Direito Administrativo. Daí pode se dizer que, no trato do chamado Direito Ambiental, é o Direito Administrativo que se reveste da maior parcela de importância, tantas são as situações por ele reguladas”. (grifo nosso)

Portanto, embora o sistema jurídico do direito administrativo (ramo do direito público) seja insuficiente para abarcar o do direito ambiental (direito difuso), o que temos não é uma independência absoluta de conteúdo; ao contrário, esses dois ramos do direito mantêm uma relação íntima de influência e coordenação.

Como foi visto anteriormente⁴³⁰, a consagração constitucional da proteção ambiental acarretou adaptação do conteúdo da Estrutura do Estado de Direito, e, por via de consequência, desempenhou papel importante no conteúdo de direito administrativo, emprestado para o direito ambiental, a fim de implementar os objetivos e interesses tutelados.

Dessa forma, o exercício da função administrativa ganhou novos objetivos, isto é, o seu conteúdo foi adaptado para atender ao dever de defender e preservar o meio ambiente, principalmente com o uso de todos os seus instrumentos disponíveis na legislação.

Cumpramos ressaltar que o exercício da atividade administrativa obedece aos princípios, também dispostos na Constituição Federal⁴³¹, dentre os quais se destaca o princípio da legalidade, pois o Poder Público só pode fazer aquilo que a lei autoriza.

⁴³⁰ Tratamos desse assunto no Capítulo II – A Constituição Federal de 1988 e o Meio Ambiente, da análise da Estrutura do Sistema Jurídico Constitucional, no âmbito Político, Econômico e Social.

⁴³¹ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte: (...)” – Constituição Federal de 1988.

Como afirma Antonio Herman Benjamin⁴³², alguns princípios de direito administrativo informam também o direito ambiental:

“Além de ser o Direito Ambiental cria do Direito Administrativo, são os grandes princípios deste que informam aquele. Logo, não se pode bem entender a proteção ambiental sem que tenha uma clara percepção de certos conceitos administrativos tradicionais (...)”.

Para o cumprimento aos fins a que se destina, a lei prevê instrumentos, que autorizam o Poder Público à sua utilização para defender e preservar a proteção ambiental, emprestados pelo direito administrativo, como a possibilidade de aplicação de sanções administrativas⁴³³.

Dentre as sanções administrativas previstas na legislação ambiental temos: advertência⁴³⁴; multa⁴³⁵, apreensão⁴³⁶, destruição ou inutilização do produto⁴³⁷; suspensão de venda e fabricação do produto⁴³⁸; embargo de obra ou atividade⁴³⁹; demolição de obra⁴⁴⁰; suspensão parcial ou total de atividades⁴⁴¹, além daquelas restritivas de direito⁴⁴².

O próprio conteúdo da Lei de Crimes Ambientais nº. 9.605/98, além de disciplinar os crimes ambientais, também dispôs sobre o conceito de infração

⁴³² BENJAMIN, Antonio Herman. “Função ambiental”. ..., p. 22 e 23.

⁴³³ A responsabilidade é tríplice, podendo ser cumuladas as responsabilidades civil, penal e administrativa.

⁴³⁴ Lei 9.605/98, art. 72, inciso I.

⁴³⁵ Lei 9.605/98 art. 72, incisos II – multa simples; III – multa diária.

⁴³⁶ Lei 9.605/98 art. 72, inciso IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

⁴³⁷ Lei 9.605/98, art. 72, inciso V.

⁴³⁸ Lei 9.605/98, art. 72, inciso VI.

⁴³⁹ Lei 9.605/98, art. 72, inciso VII.

⁴⁴⁰ Lei 9.605/98, art. 72, inciso VIII.

⁴⁴¹ Lei 9.605/98, art. 72, inciso IX.

⁴⁴² Lei 9.605/98, art. 72, inciso X.

§ 8º As sanções restritivas de direito são:

I - suspensão de registro, licença ou autorização;

II - cancelamento de registro, licença ou autorização;

III - perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais;

IV - perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

V - proibição de contratar com a Administração Pública, pelo período de até três anos.

administrativa⁴⁴³ e os prazos⁴⁴⁴ de duração do processo administrativo para sua apuração.

Conforme entendimento de Édis Milaré⁴⁴⁵, as sanções administrativas previstas na Lei de Crimes Ambientais representam a verdadeira expressão do poder de polícia:

“A aplicação de sanções administrativas figura entre as mais importantes expressões do poder de polícia conferido à Administração Pública. De fato, a coercibilidade é um dos atributos do poder de polícia, que se materializa através de penalidades administrativas previstas abstratamente em lei e aplicadas concretamente por agentes do Poder Público credenciados”.

Verifica-se então, a possibilidade jurídica da aplicação de sanções de natureza administrativa (regulamentadas por normas de direito administrativo), capazes de contribuir com a implementação do sistema jurídico de proteção ambiental global.

Portanto, para se ter a exata compreensão do direito ambiental, é necessário que se tenha uma clara percepção de alguns conceitos de direito administrativo tradicionais, como sanções (visto anteriormente), procedimentos administrativos, atos administrativos e função administrativa.

Destacam-se entre eles a função administrativa, identificada como função ambiental, somada aos argumentos que fundamentam a autonomia do direito

⁴⁴³ Lei 9.605/98, art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

⁴⁴⁴ Lei 9.605/98, art. 71. O processo administrativo para apuração de infração ambiental deve observar os seguintes prazos máximos:

I - vinte dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação;

II - trinta dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, contados da data da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação;

III - vinte dias para o infrator recorrer da decisão condenatória à instância superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, ou à Diretoria de Portos e Costas, do Ministério da Marinha, de acordo com o tipo de autuação;

IV - cinco dias para o pagamento de multa, contados da data do recebimento da notificação.

⁴⁴⁵ MILARÉ, Édis. *Ibid.*, p. 373.

ambiental, pois é a função que é considerada o centro gravitacional⁴⁴⁶ que gira em torno de seus princípios, conceitos e normas próprias.

Sobre o tema, Antonio Herman Benjamin⁴⁴⁷ analisou microscopicamente o termo **função**, para, então, chegar a uma espécie dele, a **função ambiental** que versa sobre o exercício das atividades administrativas em busca da satisfação do interesse público (proteção do meio ambiente), podendo ser pública (*munus públicos*) ou privada (dever do particular de não poluir, de defender, de preservar, de reparar), através do controle da atividade econômica, com vastos poderes para estabelecer e implementar parâmetros de conduta.

O referido autor ressaltou a influência⁴⁴⁸ do Direito Ambiental no Direito Administrativo e vice-versa, destacando sua autonomia, ao lado do aproveitamento dos moldes do outro:

“Não se busque, todavia, uma influência em mão única, partindo do Direito Administrativo na Direção do Direito Ambiental. Na realidade, entre o Direito Administrativo e o Direito Ambiental há uma via de mão dupla. Um reflete sobre o outro reciprocamente. Por conseguinte, se o nascimento do Direito Ambiental, como disciplina autônoma, representou o reconhecimento da importância especial do meio ambiente (como função ambiental) entre os diversos valores sociais, sua formação e desenvolvimento trouxe, como refugio proveitoso, um arejamento de seu molde, do Direito Administrativo”.

Portanto, é superada a idéia de origem comum, para definitivamente separá-los, ao reconhecer a natureza difusa do direito ambiental, ramo autônomo do direito, que mantém íntima relação com o direito administrativo, especialmente no que concerne ao exercício da função ambiental.

Assim como o Direito Administrativo, o Direito Ambiental não é um ramo do direito com leis codificadas ou consolidadas, e sua legislação apresenta-se

⁴⁴⁶ BENJAMIN, Antonio Herman. **Ibid.**

⁴⁴⁷ BENJAMIN, Antonio Herman. **Ibid.**

⁴⁴⁸ BENJAMIN, Antonio Herman. **Ibid.**, p. 15.

de forma esparsa e separada em legislações específicas sobre determinadas matérias relacionadas com a proteção ambiental.

4.4. O caráter esparso da legislação ambiental

Ao contrário do que se pensa, o direito ambiental possui um arcabouço repleto de leis que disciplinam e regulamentam a sua matéria, cada qual de forma específica e separada em seu respectivo texto legal.

As primeiras leis, que disciplinaram a proteção ambiental brasileira, vieram inicialmente de Portugal, sob a influência e o império da colonização⁴⁴⁹, obedeceu aos preceitos das Ordenações Afonsinas de 1446, que já tipificava como injúria ao rei o corte de árvores frutíferas.

Posteriormente com as Ordenações Manuelinas de 1521, que proibiu a caça de certos animais, e as Ordenações Filipinas, que ampliaram estes conceitos e previram, pela primeira vez, o termo “poluição”, verifica-se que a preocupação com o meio ambiente já era antiga.

O primeiro diploma legal brasileiro a tratar das questões ambientais foi o Código Civil de 1916, sobrevivendo outras leis de proteção ambiental específicas, como o Regulamento de Saúde Pública⁴⁵⁰, Código Florestal⁴⁵¹, Código das Águas⁴⁵², Código de Pesca⁴⁵³, Código de Minas⁴⁵⁴, Estatuto da Terra⁴⁵⁵, Política do Saneamento Básico⁴⁵⁶, Política de Controle da Poluição⁴⁵⁷, Responsabilidade civil e criminal por danos e atividades nucleares⁴⁵⁸, Criação de áreas especiais e locais de interesse turístico⁴⁵⁹ etc.

⁴⁴⁹ WAINER, Ann Helen. “Legislação ambiental brasileira: Evolução histórica do direito ambiental”. **Revista de Direito Ambiental nº. 00**. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 159.

⁴⁵⁰ Decreto nº. 16.300, de 31.12.1923

⁴⁵¹ Decreto nº. 23.793, de 23.01.1934.

⁴⁵² Decreto nº. 24.643, de 10.07.1934.

⁴⁵³ Decreto-lei 794, de 19.10.1938, ampliado pelo Decreto-lei 221, de 27.01.1967.

⁴⁵⁴ Decreto-lei nº. 1.985, de 29.01.1940

⁴⁵⁵ Lei nº. 4.504, de 30.11.1964

⁴⁵⁶ Decreto-lei 248, de 28.02.1967.

⁴⁵⁷ Decreto-lei 303, de 28.02.1967.

⁴⁵⁸ Lei nº. 6.453, de 17.10.1977

⁴⁵⁹ Lei nº. 6.513, de 20.12.1977

Como se pode observar, as matérias eram tratadas de forma fragmentada, variada, dispersa e freqüentemente confusa, até 1981:

*“No Brasil, só a partir da década de 1980 é que a legislação tutelar do meio ambiente passou a se desenvolver com maior celeridade. Por muito tempo, predominou a desproteção total, em parte devido à concepção individualista do direito de propriedade, que sempre constituiu forte barreira à atuação do poder público na proteção ambiental. O conjunto de diplomas legais até então não se preocupava em proteger o ambiente de forma específica e global, dele cuidando de **maneira diluída** e mesmo **casual** e na exata medida de atender sua exploração pelo homem”.*⁴⁶⁰ (grifo nosso)

Mesmo assim, com todo esse conjunto de leis que disciplinam a proteção ambiental, esta ainda se encontra ineficiente e incapaz de alcançar os objetivos a que foram criadas: proteção dos recursos naturais brasileiros.

Um dos motivos que explicam essa ineficiência é apontado por Vladimir de Passos Freitas⁴⁶¹, o caráter esparso da legislação ambiental, por dois motivos identificados:

“1) a dificuldade de incorporar em um só diploma legal matérias tão diversas e tão complexas, como florestas, resíduos nucleares, pesca, garimpo e outras tantas; 2) o conflito de interesses em questão e a posição radical que, por vezes, são tomadas pelos que acompanham o processo legislativo, dificultando, sobremaneira, a edição de um texto legal”.

Outras razões que envolvem a ineficiência da legislação ambiental pátria, são a falta de vontade política, a fragilidade da consciência ambiental e a inexistência de implementação adequada, e nesse ponto, envolve também a falta de

⁴⁶⁰ MILARÉ, Édis. “Tutela jurisdicional do ambiente”. **Revista do Advogado da AASP nº. 37**. São Paulo: AASP, setembro de 1992, p. 09.

⁴⁶¹ FREITAS, Vladimir Passos de. “Sanções administrativas e meio-ambiente”. **Dano ambiental: prevenção, repressão, reparação** / Coordenação BENJAMIN, Antonio Herman. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 349.

sistematização da legislação, que causa conflito entre o conjunto de normas existentes.

O excesso e o caráter esparso da legislação ambiental acabam contribuindo com a impunidade contra o meio ambiente, pois se aliam aos fatores, como falta de meios adequados e ações ineficazes por parte da administração pública, acarretando na dificuldade de seu cumprimento e obediência.

Como afirma Ney de Barros Bello Filho⁴⁶², a própria natureza da matéria em questão já impõe uma forma de compreensão, ante a realidade que se deseja de fato preservar:

*“Direito Ambiental **não trafega no campo da formalidade pura dos códigos**, mas existe mergulhado na realidade que deseja preservar. A simples retirada do mundo jurídico de ato administrativo, e a afirmação formalista de que nenhum efeito jurídico gerou o ato agredido, passa a ser irrelevante para o direito ambiental, se há conseqüências fáticas que não podem ser olvidadas”.* (grifo nosso)

É justamente a falta de uma organização sistêmica, que fortalece as críticas sobre a legislação ambiental, a qual apresenta dificuldades, inclusive para a sua interpretação, como observa Édis Milaré⁴⁶³:

“Primeiramente, nesta visão crítica, o traço mais marcante da legislação ambiental brasileira é sua assistemática, gravíssimo pecado para um regime normativo que, pela sua complexidade e caráter transdisciplinar (interno e externo), não se mantém de pé sem um mínimo de organicidade. No emaranhado de normas existentes, difícil mesmo é encontrar matérias onde não existam conflitos normativos, onde os dispositivos, nos vários níveis legislativos, falem a mesma língua. Nada mais proveitoso para o degradador ambiental que a existência de normas que se antagonizam, com isso deixando o

⁴⁶² BELLO FILHO, Ney de Barros. “Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa à atuação da administração ambiental”. **Revista de Direito Ambiental**, nº. 18. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 71.

⁴⁶³ MILARÉ, Édis. **Ibid.**, p. 99.

terreno livre para o exercício de atividades altamente lesivas ao meio ambiente”.

Além da dificuldade na interpretação, as leis ambientais têm formação em momentos e espíritos diversos, e sobre uma estrutura retalhada, que permite agressões ao meio ambiente, justamente pela existência de lacunas convenientes para o degradador.

Diante dessas críticas, acredita-se que a solução para a impunidade ambiental seria a reunião dessas leis em um único livro, seja no formato de Consolidações⁴⁶⁴ ou Codificados⁴⁶⁵, a fim de dar tratamento sistemático aos diferentes diplomas que tratam da proteção ambiental.

Sem querer enfrentar os prós ou contras a um ou outro formato, é questionado se bastaria a organização de um livro único para a efetiva implementação da legislação ambiental?

Mais do que uma reorganização ou um livro, o que parece emergente é o uso das formas existentes, através da boa vontade daqueles que deveriam exercer suas funções, senão o despertar pela consciência ambiental da necessidade de proteção, além da compreensão correta da sistemática dessa legislação.

Podemos observar que existem outros ramos do direito, como o direito administrativo, que também não sistematiza sua legislação em um livro ou reúne seu conteúdo de forma compilada, mas nem por isso deixa seu conteúdo ser desobedecido ou inaplicado.

Álvaro Luiz Valery Mirra⁴⁶⁶ identifica as normas ambientais como esparsas e que se encontram em inúmeros textos legais, entretanto apresenta-se uma forma especial para a sua compreensão:

⁴⁶⁴ Reorganização de todo o material jurídico, reelaborado com nova redação de suas normas, e **não invado**, formando uma legislação unificada e dotada de coerência.

⁴⁶⁵ Fonte principal de um determinado ramo do direito, formado por um conjunto metódico e sistemático de disposições legislativas, introduzindo algo **novo** a esse direito.

⁴⁶⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**, p. 08.

“Contudo, em que pese essa característica fragmentária da legislação ambiental entre nós, é ainda assim possível extrair desse conjunto de normas um sistema coerente e lógico. Aliás, exatamente em função dessa peculiaridade do Direito Ambiental brasileiro é que se torna verdadeiramente imperativa tal operação, como única maneira de se chegar a uma efetiva proteção do meio ambiente”.

Portanto, existe um sistema lógico e coerente da organização da legislação ambiental, e o que precisa ser feito, é compreender a sua peculiaridade e operá-la corretamente.

Dessa forma, é necessário se direcionar para o conhecimento da globalidade do sistema jurídico-ambiental, que compõe seus fundamentos⁴⁶⁷, revelados por conceitos, regras e princípios para o entendimento, interpretação e aplicação do corpo normativo que integra o direito ambiental.

A aplicação das normas ambientais exige mais do que a subsunção das leis aos fatos, mas sim o conhecimento prévio do intérprete sobre a abrangência dos interesses em questão, superando a tradicional apresentação de norma individualizada, para a compreensão do ordenamento jurídico global e as suas conseqüências possíveis.

As normas de proteção ambiental não podem ser ignoradas pela simples ausência de um livro ou uma reunião, mas sim devem ser interpretadas, compreendidas como um sistema, como observa Plauto Faraco de Azevedo⁴⁶⁸:

*“Embora o raciocínio deva abranger simultaneamente todos os métodos (gramatical, lógico, histórico, sistemático), ao buscar o adequado entendimento da norma ambiental, deve o magistrado enfatizar a **percepção da ordem jurídica global**, vale dizer, visualizando-a sistematicamente. Assim fazendo, obviará as dificuldades decorrentes do caráter fragmentário do direito ambiental,*

⁴⁶⁷ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ibid.*, p. 12.

⁴⁶⁸ AZEVEDO, Plauto Faraco. “Do direito ambiental – reflexões sobre seu sentido e aplicação”. *Revista de Direito Ambiental*, nº. 19. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 61.

devendo ter em vista a efetivação dos princípios constitucionais, deles servindo-se tanto para a compreensão das normas particulares quanto para o suprimento das lacunas e solução das antinomias legais”. (grifo nosso).

Nem se pode falar na falta de leis de proteção ambiental ou na ausência de sistematização, principalmente com o advento da Política Nacional do Meio Ambiente, considerada como marco inicial da tutela global do meio ambiente, superando a característica fragmentária dessa legislação.

Em 31.08.1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente nº. 6.938/81 surgiu para dar a orientação a uma normatividade mais ampla e sistematizada, dispondo seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, provocando mudanças substanciais na legislação ambiental.

*“Pode-se dizer que a Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) foi, por assim dizer, o marco inicial, o primeiro diploma legal que cuidou do meio ambiente como um direito próprio e autônomo. Antes disso, a proteção do meio ambiente era feita de modo mediato, indireto e reflexo, na medida em que ocorria apenas quando se prestava tutela a outros direitos, tais como direito de vizinhança, propriedade, regras urbanas de ocupação do solo etc”.*⁴⁶⁹

Nesse sentido, Sandra Akemi Kishi⁴⁷⁰ constata que a Política Nacional do Meio Ambiente aderiu à nova ordem jurídica de proteção global, ao acompanhar a tendência mundial:

*“(...) no âmbito de proteção dos recursos naturais, dos ecossistemas e das espécies, podemos dizer, passou da perspectiva **uniparadigm**al para a dimensão **holística**, ou da técnica de abordagem*

⁴⁶⁹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 43.

⁴⁷⁰ KISHI, Sandra Akemi Shimada. “Princípios fundamentais das Políticas Nacionais do Meio Ambiente e da Biodiversidade. **Direito Urbanístico e Ambiental: Estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai** / Coord. AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 275.

unidimensional para a pluridimensional. Na linha da globalização econômica, veio a globalização da sustentabilidade”. (grifo nosso)

A moderna visão holística do direito ambiental é aquela que busca uma visão totalizante, consciente de que o meio ambiente é constituído por um complexo de relações que não podem ser vistas de forma fragmentada ou isolada.

Aliás, a nossa legislação de proteção ambiental merece destaque internacional⁴⁷¹, por definir de forma objetiva e precisa a sua Política Ambiental, que tende a consolidar os seus principais aspectos da disciplina jurídica que envolve a sua proteção.

A hermenêutica das normas ambientais exige a superação da perspectiva individual, tradicionalmente bipartida do direito, pois a Constituição Federal de 1988 recepcionou o conteúdo da Política Nacional do Meio Ambiente e consagrou o direito fundamental a uma vida digna, orientada pelos princípios de direito ambiental, que vão direcionar a efetivação da tutela pretendida.

As características das normas ambientais permitem que elas se sobreponham às demais, como anota Plauto Faraco de Azevedo⁴⁷²:

*“(…) O direito ambiental, constituído de normas esparsas por diversos ramos do direito, é formado por **normas imperativas**, sobrepostas à vontade do particular, tendo em vista a indisponibilidade dos interesses públicos que regem”.*

Além de serem imperativas, as normas ambientais apresentam aspecto multidisciplinar, como foi visto anteriormente, mantêm relação de interação e coordenação com outros ramos do direito, influenciando e sendo influenciado em seu conteúdo.

Resta saber se essa relação com as fontes tradicionalmente admitidas em direito exercem influências também na elaboração de suas normas de direito

⁴⁷¹ ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. *Ibid.*, p. 179.

⁴⁷² AZEVEDO, Plauto Faraco. *Ibid.*, p. 61.

ambiental, ou ainda, se apresentam força tamanha a ponto de serem formadoras de seus elementos ou serem influenciados por fontes comuns.

Diante das particularidades das formas como se apresentam as normas ambientais, faz-se necessária a análise dos elementos que influenciaram sua formação.

4.5. Fontes do Direito Ambiental

O estudo das fontes do direito remete à origem, ao modo de expressão do direito, inspiradas em um conjunto de fatores sociais e axiológicos que determinam a elaboração do direito, através dos atos dos legisladores e dos magistrados.

Como elas são consideradas o modo de expressão do direito, é necessário que os operadores do direito conheçam quais são as fontes para aplicar corretamente o direito, assim como é necessário que as pessoas as conheçam para que possam observar, respeitar os ditames do direito.

Daí a importância do estudo das fontes do direito, como observa Marcelo Abelha Rodrigues⁴⁷³:

“(...) trata-se das questões relacionadas às antinomias e lacunas existentes no sistema. É justamente para que se possa suprir, com grau de certeza, as eventuais lacunas (incompletudes do sistema) e antinomias, que mostra-se vital o estudo das fontes do Direito Ambiental”.

Em relação ao meio ambiente, são possíveis outras fontes não jurídicas (psicologia, pedagogia, biologia etc.), que podem contribuir com a sua formação, mas que, nessa parte, direcionamos para aquelas que são admitidas em direito.

⁴⁷³ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ibid.**, p. 88.

Reportamos as clássicas lições preliminares de direito desenvolvidas por Miguel Reale⁴⁷⁴, em que podemos encontrar o que é fonte do direito, e quais são admitidas:

*“Por ‘fonte do direito’ designamos os processos ou meios em virtude dos quais as regras jurídicas se positivam com legítima força obrigatória, isto é, com vigência e eficácia no contexto de uma **estrutura normativa**. O direito resulta de um complexo de fatores que a Filosofia e a Sociologia estudam, mas se manifestam, como ordenação vigente e eficaz, através de certas formas, diríamos mesmo certas **fôrmas**, ou **estruturas normativas**, que são o **processo legislativo**, os **usos e costumes jurídicos**, a **atividade jurisdicional** e o **ato negocial**”.*

Portanto, é o conjunto de valores e circunstâncias sociais, que antecedem o direito e inspiram a formação e a elaboração do conteúdo das normas jurídicas.

Logo, temos como “fonte de direito” os aspectos ou instituições que influenciam a compreensão dos valores tutelados dentro de um determinado sistema jurídico, sendo divididas em duas categorias: fontes materiais e fontes formais de direito.

4.5.1. Fontes materiais do direito ambiental

As fontes materiais envolvem os elementos centrais da produção das normas jurídica, como verdadeira matéria-prima, a partir da qual as leis são elaboradas.

As fontes materiais do direito ambiental, também conhecidas como fontes de produção da norma jurídica, versam sobre a origem do direito, aqui considerados os movimentos populares, as descobertas científicas, e a doutrina que

⁴⁷⁴ REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**, 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 140.

influenciaram o desenvolvimento e determinaram a criação do conteúdo das normas jurídicas ambientais.

Os movimentos populares influenciaram a construção das normas de proteção ambiental, ao acompanhar os movimentos internacionais de consciência para a proteção do meio ambiente, sob a visão para uma existência digna, através de um desenvolvimento sustentável.

Temos, inclusive, que a partir de movimentos populares, é que ocorre a manifestação da vontade do povo⁴⁷⁵, por meio de seus representantes eleitos direta ou indiretamente, nos termos da Constituição Federal de 1988.

Muitos são os exemplos de movimentos populares, que influenciaram a elaboração de leis de proteção ao meio ambiente, como por exemplo a Associação SOS Mata Atlântica, Conselho Nacional dos Seringueiros (Chico Mendes), Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN), dentre outros.

Dessa forma, os movimentos populares influenciam diretamente a construção das normas de proteção ao meio ambiente, expondo problemas, denunciando agressões, pedindo por socorro, organizando movimentos de conscientização.

Outra fonte material de direito ambiental são as descobertas científicas, cujo conhecimento multidisciplinar exige estudos e projeções dos impactos negativos das intervenções antrópicas e exploradoras do homem, em detrimento aos recursos naturais.

As descobertas científicas servem para alertar sobre a suficiência dos recursos naturais *versus* sobrevivência humana, o que, muitas vezes, acarreta conseqüências a longo prazo, previstas por meio de estudos e diagnósticos científicos que exigem a mudança de atitudes imediatas.

⁴⁷⁵ Art. 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988.

Essas descobertas científicas, que podem, inclusive, fazer um levantamento sobre a escassez dos recursos naturais, comparados com dados do passado, presente, e fazendo uma projeção do futuro, informando e alertando que, perante as necessidades infinitas dos seres humanos, temos recursos naturais finitos e esgotáveis.

A exemplo da influência das descobertas científicas como fonte material de direito ambiental, temos as questões do Protocolo de Quioto, Protocolo de Montreal, Convenções Climáticas etc.

Por fim, ainda temos como fonte material de direito ambiental, a doutrina jurídica, que exerce papel fundamental capaz de influenciar as mudanças legislativas e interpretativas.

O papel de destaque da doutrina serve como fonte de elaboração das normas jurídicas, pois é através dela que são feitas pesquisas sobre o tema, com tamanha profundidade, capaz de influenciar e fundamentar, inclusive, as decisões judiciais.

Cumprir destacar o papel preponderante da doutrina, para implementar o direito ambiental, que sequer era tratado como ramo autônomo do direito. Dessa forma, temos Sérgio Ferraz, Diogo Figueiredo Neto, Paulo Affonso Leme Machado, dentre outros, que mesmo sem material de pesquisa existente, desenvolviam a ciência jurídica ambiental.

Podemos dizer que o direito ambiental teve movimento diferenciado dos demais, pois, primeiro, vieram os estudos doutrinários, e depois, a própria sistematização e constitucionalização da proteção jurídica do meio ambiente.

Paulo de Bessa Antunes⁴⁷⁶ ressalta o papel da doutrina, em especial no que concerne ao estudo dos princípios ambientais:

⁴⁷⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Ibid.**, p. 22 e 47.

“(...) Merece destaque, no particular, a elaboração doutrinária dos princípios de Direito Ambiental que, cada vez mais, tornam-se fundamentais na elaboração de leis e na aplicação judicial das normas de proteção ao meio ambiente. No Brasil, é bastante comum que decisões judiciais cite expressamente a doutrina elaborada por juristas nacionais e estrangeiros”.

Portanto, temos como fontes materiais, que inspiram a elaboração das normas de direito ambiental, os movimentos populares nacionais e internacionais; as descobertas científicas multidisciplinares orientadoras das políticas a serem adotadas, e a doutrina jurídica, precursora no estudo e na fundamentação da proteção jurídica do meio ambiente.

Essa inspiração, posteriormente, é refletida nas fontes formais, por meio do qual será exteriorizado o tratamento jurídico dado a estes elementos, responsáveis diretamente pelo desenvolvimento e conteúdo das normas jurídicas ambientais.

4.5.2. Fontes formais do direito ambiental

As fontes formais envolvem a forma sob a qual as fontes materiais serão exteriorizadas a toda a sociedade, através de um instrumento normativo.

As fontes formais do direito, também conhecidas como fontes de cognição da norma jurídica, versam o modo como as normas jurídicas se manifestam, isto é, instrumentos ou formas pelos quais o Direito se manifesta perante a sociedade.

O direito ambiental tem como fonte formal primordial a Lei Suprema de todas as obrigações, sem qualquer exceção. A lei impõe a todos proteção ao meio ambiente, de forma direta e objetiva.

Dentre as fontes formais admitidas no direito, em especial, o direito, ambiental temos: a Constituição Federal, a legislação, os Tratados Internacionais, e a jurisprudência.

Como foi observado anteriormente⁴⁷⁷, a Constituição Federal de 1988 exerce papel importantíssimo na proteção ambiental, expressando o norte para sua proteção, segundo preceitos fundamentais do Estado de Direito, como a dignidade da pessoa humana.

Da mesma forma, as leis ambientais, como já foi visto anteriormente, mesmo se apresentando de forma esparsa e fragmentária, exercem papel primordial na defesa do meio ambiente, em especial a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, pois manifesta uma sistematização, como será analisada nos capítulos seguintes⁴⁷⁸.

É importante esclarecer que, ao tratar de fontes formais de direito, a legislação não se restringe apenas à lei, mas abrange todas as espécies de legislação (leis ordinárias, decretos, leis complementares etc).

Isso porque, em matéria ambiental, temos alguns órgãos que possuem competência regulamentadora, e que fazem parte do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA⁴⁷⁹, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA que editam Resoluções; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA; as Secretarias Estadual e Municipal do Meio Ambiente; as Agências Reguladoras etc.

⁴⁷⁷ Capítulo II – A Constituição Federal de 1988 e o Meio Ambiente.

⁴⁷⁸ Capítulo V – Princípios de direito ambiental previstos na Política Nacional do Meio Ambiente Lei 6.938/81

⁴⁷⁹ Art. 3º da Lei nº. 6.938/81.

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza.

Temos ainda que considerar as legislações das três esferas da federação, com competência legislativa em âmbito federal⁴⁸⁰, estadual⁴⁸¹ e, em alguns casos, municipal⁴⁸².

Os Tratados Internacionais na defesa do meio ambiente, principalmente os documentos assinados, proclamados nas Convenções que conduziram à construção do sistema jurídico de proteção ambiental, objeto do próximo capítulo⁴⁸³.

Esses documentos internacionais servem como referência para a adoção de políticas nacionais, acompanhando as atitudes de outros povos, garantindo uma convivência harmônica e uma relação de cooperação internacional.

Temos, ainda, como fonte formal do direito ambiental a jurisprudência, que é o conjunto de reiteradas decisões dos Tribunais sobre uma determinada matéria.

Embora a jurisprudência não represente uma obrigatoriedade de vinculação das decisões do juiz (salvo em casos de Súmulas Vinculantes), essas decisões acabam sendo acompanhadas pelos julgadores, em razão da tendência de uniformização das decisões em casos semelhantes.

A jurisprudência exerce influência nas decisões judiciais, pois estabelece um entendimento a respeito da norma a ser subsumida ao caso em

⁴⁸⁰ Constituição Federal de 1988, no art. 22. Compete privativamente à União Legislar sobre:

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza.

⁴⁸¹ Constituição Federal de 1988, no art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII – proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

⁴⁸² Constituição Federal de 1988, no art. 30. Compete aos municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

⁴⁸³ Capítulo IV – Princípios de direito ambiental expostos nas declarações internacionais

juízo, e é assim que é considerada fonte formal, pois é através dela que se manifesta o Direito, em sua aplicação prática e real.

As jurisprudências não podem ser ignoradas no estudo de um determinado assunto jurídico, pois se aproximam das manifestações do Poder Judiciário, especialmente do Supremo Tribunal Federal, que desempenha sua missão constitucional de árbitro da Federação, guardião da Constituição e uniformizador da jurisprudência, manifestando-se a respeito dos mais diversos temas jurídicos.

Como exemplo, a Constituição Federal destacou a importância da interpretação da norma pelos órgãos do Poder Judiciário, com fundamento do seu art. 119, III, "d", que dispõe sobre o cabimento de recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal na hipótese de divergência jurisprudencial.

E assim, temos como fontes formais que versam sob qual forma, as fontes materiais serão exteriorizadas a toda a sociedade, em matéria ambiental: a Constituição Federal com diretrizes supremas; a legislação em todas as suas esferas, inclusive no âmbito do SISNAMA; os tratados internacionais e a jurisprudência.

Tanto as fontes de inspiração da formulação das normas ambientais, quanto os meios pelo qual elas se manifestam, completam a investigação das peculiaridades que envolvem o direito ambiental, dentro do âmbito da autonomia, do relacionamento com os outros ramos do direito, à apresentação esparsa de sua legislação.

Compreende-se que a razão da legislação dispersa é confirmada pelas diversas fontes formais admitidas em direito ambiental, especialmente, na sua manifestação constitucional, quanto legislativa, incluindo nesse rol, não só as ordinárias e extraordinárias, mas também as complementares, estaduais, municipais, administrativas etc.

É verificada a influência de suas fontes materiais, sendo capaz de alterar decisões e planos de ações, visto que considera como inspiração os movimentos populares e as descobertas científicas, que ultrapassam a fronteira territorial e espacial.

Portanto o estudo das fontes do direito ambiental possibilita o conhecimento de quais aspectos podem influenciar na elaboração de normas jurídicas, e quais os meios que podem ser conhecidas, tudo extremamente necessário para uma aplicação correta do direito ambiental.

Não podemos esquecer que, para uma aplicação correta do direito ambiental, é imprescindível o conhecimento de seus princípios, pois estes prescrevem valores, como um padrão avaliativo para apreciação de casos concretos, que não são escolhidos aleatoriamente⁴⁸⁴ pelo intérprete em sua aplicação.

Os princípios exercem importante papel na atividade dos operadores do direito, pois servem de orientação para a decisão do juiz nos casos de omissão⁴⁸⁵, que deverá decidir, de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Os princípios servem como fontes de direito⁴⁸⁶, pois, além de incidir como regra de aplicação do Direito no caso prático, eles também influenciam a produção das demais fontes do Direito.

É com base nos princípios jurídicos que são feitas as leis, a jurisprudência, a doutrina e os tratados e convenções internacionais, já que é a partir deles que se traduzem os valores mais essenciais da Ciência Jurídica.

⁴⁸⁴ GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Teoria da ciência jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 116.

⁴⁸⁵ Decreto-Lei 4.657 de 04 de setembro de 1942, que disciplinou a Lei de Introdução ao Código Civil. Art. 4º. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito”

⁴⁸⁶ Capítulo I – Princípios de direito.

Na opinião de Joaquim José Gomes Canotilho⁴⁸⁷, os princípios desempenham um papel mediato, ao servirem como critério de interpretação e de integração do sistema jurídico, e um papel imediato, ao serem aplicados diretamente a uma relação jurídica.

Para o autor, as três funções principais dos princípios são: impedir o surgimento de regras que lhes sejam contrárias, compatibilizar a interpretação das regras e dirimir diretamente o caso concreto frente à ausência de outras regras.

Dessa forma, os conflitos normativos são muito comuns nessa área e deverão ser resolvidos por meio da aplicação dos princípios do Direito Ambiental, e na omissão legislativa, estes poderão servir de norte para a defesa do bem jurídico tutelado.

A evolução da sociedade e o aparecimento de novas tecnologias fizeram com que, a cada dia, surjam novas situações capazes de interferir na qualidade do meio ambiente e que, por isso, não podem deixar de ser reguladas pelo Direito Ambiental.

A exemplo disso, temos o próprio surgimento das primeiras fontes formais do direito ambiental internacional, as Convenções Internacionais, que expressaram os primeiros fundamentos e conceitos para a proteção jurídica dos recursos naturais, inclusive em relação ao surgimento dos princípios de direito ambiental, que, por sua razão e causa, foram responsáveis pela sua variação e numerosa quantidade.

⁴⁸⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7ª ed., 4ª tiragem. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1.160 e 1.161.

CAPÍTULO V – PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL EXPOSTOS NAS DECLARAÇÕES INTERNACIONAIS

Os Tratados e Declarações Internacionais são considerados fontes formais de direito ambiental, pois são reconhecidos a importância e o valor desses documentos na expressão e forma com que as regras jurídicas, servem de fundamentos, e sustentam a proteção jurídica do meio ambiente.

Também é reconhecida a importância dos eventos e documentos internacionais na defesa do meio ambiente, pois foi a partir deles que surgiram as primeiras discussões e reflexões, a fim de tentar alterar o modo de exploração dos recursos naturais.

E, assim, serão analisados os Tratados Internacionais sob o prisma do ordenamento jurídico brasileiro, os principais eventos internacionais que influenciaram a formulação do direito ambiental brasileiro, e o conteúdo de seus princípios proclamados.

5.1. Tratados Internacionais no ordenamento jurídico brasileiro

O termo “Tratado Internacional” é gênero das espécies de convenções, pactos, acordos, protocolos, que, de forma ampla, pode ser definido conforme disciplinou o art. 2º, item 1, alínea “a” da Convenção de Viena de 1969 (conhecida como a Lei dos Tratados):

“Tratado’ significa acordo internacional concluído entre Estados em forma escrita e regulado pelo direito internacional, consubstanciado em um único instrumento ou em dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja a sua designação específica; (...).”⁴⁸⁸

O conteúdo dos acordos celebrados entre os países signatários aplica-se somente a eles, por envolver os termos que foram objetos de discussões e

⁴⁸⁸ Ministério das Relações Exteriores
Disponível em [<http://www2.mre.gov.br/dai/dtrat.htm>] Pesquisado em 11/09/2008.

deliberações entre eles, que resultou em concessões recíprocas até chegarem a um termo que agradasse a todas as partes envolvidas.

Sua formação tem início com negociações, debates e conclusões. Com o término dessas fases, o conteúdo será transformado em um documento escrito que definirá os termos a serem respeitados, contendo a substância do que foi pactuado.

Após a formulação desse texto convencional, ele será submetido à autenticação através da assinatura do Presidente da República⁴⁸⁹, considerado ato precário e provisório, por não surtir efeitos imediatos dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Para se tornar obrigatório e gerar efeitos no ordenamento jurídico brasileiro, o Tratado Internacional deverá ser remetido ao Poder Legislativo, para ser apreciado e aprovado, podendo ainda, ser rejeitado pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal.

Uma vez aprovado no Congresso Nacional, será expedido um Decreto Legislativo, assinado pelo Presidente do Senado e publicado no Diário Oficial da União, para, então, ser encaminhado ao Presidente da República que irá proceder a ratificação do Tratado Internacional firmado.

A ratificação implica no reconhecimento de uma ordem jurídica internacional pelo direito interno, pois, somente após a sua realização, os efeitos surtirão nos fins a que foram celebrados.

José Francisco Rezek define a ratificação como: “*ato unilateral com que o sujeito de direito internacional, signatário de um tratado, exprime definitivamente, no plano internacional, sua vontade de obrigar-se*”⁴⁹⁰.

⁴⁸⁹ No caso do Brasil, a competência é privativa do chefe do Poder Executivo, conforme disposição do art. 84, inciso VIII da Constituição Federal.

⁴⁹⁰ REZEK, José Francisco. **Direito internacional público: curso elementar**, 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 53.

Segundo a Convenção de Viena de 1969, a ratificação está entre os meios de manifestação da vontade do Estado de obrigar-se por um Tratado Internacional:

*“O consentimento do Estado em obrigar-se por um tratado pode ser expresso mediante a assinatura, troca de instrumentos pelos constituintes do tratado, **ratificação**, aceitação, aprovação ou adesão de qualquer outro meio acordado”⁴⁹¹. (grifo nosso)*

Portanto, uma vez ratificado, o conteúdo do Tratado Internacional começa a produzir os efeitos no ordenamento jurídico brasileiro e os compromissos assumidos, definidos de acordo com a expressão de suas vontades, passam a ser imperativos.

O conteúdo dos Tratados Internacionais ratificados é considerado uma forma de cristalização de novos conceitos e princípios gerais, como afirma Álvaro Luiz Valery Mirra⁴⁹²:

*“Quanto às Declarações Internacionais, parece-nos importante observar que, embora elas não estejam ainda incluídas entre as fontes tradicionais do Direito Internacional e não tenham aquela imperatividade jurídica própria dos tratados e convenções internacionais, ainda assim devem ser reconhecidas com instrumentos dotados de **relevância jurídica**. Na realidade, as Declarações Internacionais constituem importante método de cristalização de novos conceitos e princípios gerais e, uma vez adotadas, passa a influenciar toda a formulação subsequente do Direito, seja no plano internacional, seja no plano da ordem jurídica”.*

Os Tratados e as Convenções Internacionais passaram a cristalizar os primeiros princípios e conceitos na legislação ambiental brasileira, que foram essenciais para a criação e desenvolvimento do sistema jurídico de proteção do meio ambiente.

⁴⁹¹ Art. 11 da Convenção de Viena.

⁴⁹² MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Princípios fundamentais do direito ambiental”. **Revista de Direito Ambiental**, nº. 02. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 53.

É possível verificar também, que em relação aos princípios de direito ambiental, os conteúdos das Convenções Internacionais influenciaram as múltiplas interpretações sobre o conteúdo e a quantidade dos princípios de direito ambiental, sendo esses documentos internacionais considerados como fundamentos e justificativa para sua existência.

Sob a influência e a força jurídica imposta pelos Tratados Internacionais no desenvolvimento da legislação ambiental brasileira, vejamos a seguir a relação entre o seu conteúdo e a implementação da proteção ambiental.

5.2. Tratados Internacionais e a Proteção Ambiental

O tema meio ambiente acentua a idéia de que, embora os países do mundo sejam politicamente Estados soberanos, um Estado não existe geograficamente isolado, pois estão contidos dentro de uma ordem internacional vista sob o ângulo global ambiental.

Dessa forma, a conservação e a degradação ambiental ignoram essa divisão política, como apresenta Alexandre Kiss⁴⁹³:

“Nenhum país, nenhum continente no mundo é capaz de resolver sozinho o problema da camada de ozônio, da alteração global ou do empobrecimento dos recursos energéticos. É doravante indispensável a cooperação da Terra inteira. Ora, a Terra compreende também e sobretudo populações que vivem em países não industrializados, as quais são pobres e querem desenvolver-se. Assim, o problema do desenvolvimento nas suas relações com o ambiente pôs-se em toda a sua amplitude e de modo definitivo”.

Para que essa convivência entre os países seja pacífica e saudável, é necessária a celebração de alguns Tratados Internacionais, a fim de garantir a

⁴⁹³ KISS, Alexandre. “Direito internacional do ambiente”. **Textos Ambiente e Consumo**, vol. I. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996, p. 82
<<http://siddamb.apambiente.pt/publico/documentoPublico.asp?documento=9211&versao=1>>
Acessado em 02/01/2009.

definição de suas vontades e os compromissos que exigem o cumprimento de certas obrigações, impostas a todos os países signatários desses acordos celebrados internacionalmente.

Reconheceu-se que os Tratados Internacionais são “a fonte⁴⁹⁴ por excelência do direito ambiental internacional”⁴⁹⁵, pois influenciaram o desenvolvimento da legislação ambiental brasileira, em especial a Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano (1972), e a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992).

Outros documentos internacionais também tiveram papel de destaque nessa empreitada, tais como: a Convenção para a Regulamentação da Pesca da Baleia (Genebra, em 1931), Convenção para a Proteção da Fauna e da Flora e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América (Washington, em 1940), Convenção Internacional para a Regulamentação da Pesca da Baleia (Washington, em 1946), Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais (Roma, em 1951), e a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição do Mar por Óleo (Londres, em 1954, revista em 1962), todas ratificadas e em vigor no Brasil.

Não se desmerece a contribuição trazida por esses documentos internacionais, mas estes expressaram preocupações econômicas, ao contrário daquelas que conquistaram posição de destaque por passarem a tratar o meio ambiente de modo sistemático, específico e abrangente.

Das Declarações de Estocolmo de 1972 e do Rio de Janeiro de 1992, vários princípios ali cristalizados nortearam e influenciaram o desenvolvimento da legislação ambiental brasileira atual, como poderemos verificar em todo o seu conteúdo.

⁴⁹⁴ Competência exclusiva do Congresso Nacional, resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio social, conforme art. 49, inciso I da CF.

⁴⁹⁵ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial**. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002, p. 08.

5.3. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano⁴⁹⁶

De 5 a 16 de junho de 1972, reuniram-se na cidade de Estocolmo (Suécia) vários países na conhecida “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano”, com o objetivo de discutir a *“necessidade de uma perspectiva comum e de princípios comuns para inspirar e guiar os povos do mundo na preservação e melhoria do ambiente humano”*⁴⁹⁷.

Todos os Estados estavam envolvidos pela atmosfera Pós-Segunda Guerra Mundial, o que fez emergir a consciência internacional sobre a necessidade de garantir a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente⁴⁹⁸.

Era um momento de transição do Estado liberal, sustentado pelo reconhecimento e garantia dos direitos individuais, para o Estado do Bem-Estar Social (“Welfare State”) que exigia uma atuação estatal que garantisse as condições mínimas de vida para a população (saúde, direitos trabalhistas, previdenciários), desejada pelos direitos sociais.

Desenvolveu-se o processo de universalização da proteção dos direitos humanos fundamentais⁴⁹⁹, com o objetivo de criar e fortalecer instâncias e instrumentos de controle da violação dos direitos humanos.

Isso ocorreu devido às críticas direcionadas ao capitalismo selvagem que sustentava a exploração do homem pelo homem, o que acabou por consolidar a convicção de que, para o efetivo desfrute dos direitos individuais (liberdades negativas), seria necessário garantir condições mínimas de existência para cada ser humano (liberdades positivas)⁵⁰⁰.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano foi a primeira Conferência Internacional a tratar o meio ambiente de forma global, e

⁴⁹⁶ ANEXO 1

⁴⁹⁷ Apresentação da Declaração de Estocolmo 1972.

⁴⁹⁸ Preâmbulo da Declaração sobre Meio Ambiente Humano – Vide ANEXO 1

⁴⁹⁹ SARMENTO, Daniel. “Direitos sociais e globalização: limites éticos-jurídicos ao realinhamento constitucional”. **Revista de Direito Administrativo nº. 223**. Rio de Janeiro: Renovar, janeiro / março de 2001, p. 155.

⁵⁰⁰ SARMENTO, Daniel. **Ibid.**, p. 157.

destacou a importância da cooperação entre os Estados, ao considerá-lo como direito fundamental da pessoa humana, o direito de viver em um ambiente saudável, e a necessidade de encontrar limites para o crescimento do planeta.

Destacou-se a necessidade de aceitação da responsabilidade por parte de todas as Nações do Mundo para dispensar esforços comuns na proteção do meio ambiente; e a conseqüente cooperação internacional.

A idéia de cooperação ultrapassou a simplicidade do entendimento de respeito recíproco, para a idéia de colaboração dos Estados para realização de tarefas e cumprimento de metas comuns, como assinala José Augusto Fontoura Costa:

“As relações de cooperação (presentes no Artigo I, § 3º da Carta das Nações Unidas), por seu turno, pressupõem a coordenação de esforços para metas consideradas comuns pelos Estados. Ainda assim, no entanto, a soberania estatal se mantém inatingível. A coordenação interestatal pressupõe a coexistência, a não-intervenção e a independência”⁵⁰¹.

Como foi visto anteriormente⁵⁰², a relação de cooperação internacional, não fere a Soberania Nacional, nem tampouco a Soberania Permanente Sobre os Recursos Naturais; ao contrário, reconhece seus limites, com a observação do dever de mútuo respeito, ao explorarem o desenvolvimento através do uso racional de seus recursos naturais.

A cooperação internacional contemplava a relação entre o dever de preservação do meio ambiente, ou a sua utilização de forma sustentada, e o direito de compartilhar o conhecimento dos avanços tecnológicos e científicos de outras nações, a serem empregados dentro de cada país.

⁵⁰¹ COSTA, José Augusto Fontoura. “Aspectos fundantes da Conferência de Estocolmo de 1972”. **Direitos ambiental internacional** / Organizado por DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura. Santos: Leopoldianum, 2001, p. 13.

⁵⁰² Capítulo III – A Constituição Federal de 1988 e o meio ambiente
Item 3.4. Relação entre o meio ambiente e a cooperação internacional

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano foi observada a diferença de preocupações entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, na questão da proteção ambiental:

“A principal virtude da Declaração adotada em Estocolmo é a de haver reconhecido que os problemas ambientais dos países em desenvolvimento eram e continuam sendo distintos dos problemas dos países industrializados. Isto não pode, contudo, ser interpretado como significando existência de regras distintas e menos rígidas para os países em desenvolvimento; regras que possam significar um direito de poluir ou de fabricar produtos nocivos ao meio ambiente. Cumpre adotar normas suficientemente amplas, capazes de permitir a todos os países acatá-las. A adoção de regras permissivas poderá resultar na promoção, por governos sem visão, de práticas cujos malefícios exigirão mais tarde a adoção de medidas dispendiosas para sua erradicação”⁵⁰³.

Para os países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, as questões relacionadas com a proteção ambiental tinham importância secundária, visto que enfrentavam desafios sociais gravíssimos decorrentes da pobreza, como falta de moradia, saneamento básico, alimentação etc.

Por outro lado, não era interessante para os países industrializados que esses países em desenvolvimento tivessem igual oportunidade de acesso às tecnologias ambientais, pois compartilhar os conhecimentos significava, inclusive, a repartição da propriedade industrial, arcada por investimentos feitos pelos países desenvolvidos.

“A questão da transferência de tecnologia é sumamente complexa a começar pela relutância das multinacionais em abrir mão de patentes adquiridas após muita pesquisa e muito investimento, inclusive financeiro. Às vezes, a própria vontade política dos Estados não é o suficiente, sendo necessária a aquiescência dos detentores das patentes”⁵⁰⁴.

⁵⁰³ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Ibid.**, p. 32.

⁵⁰⁴ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Ibid.**, p. 40.

Ao final da Conferência, foi elaborada a Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, que continha a proclamação das conclusões dos debates formulados durante o evento, e a definição de princípios comuns, com objetivo de inspirar e guiar os povos do mundo na preservação e na melhoria do meio ambiente.

Foram proclamados vinte e seis princípios, cujo conteúdo versava sobre o núcleo das convenções fundamentais (princípios nº. 2 a 7); sobre os instrumentos da política ambiental (princípios nº. 8 a 25); sobre o fundamento de toda a ação no domínio do ambiente (princípio nº. 26).

“Do ponto de vista jurídico, alguns dos princípios revestem-se de particular importância. O primeiro afirma o direito fundamental do homem à liberdade, à igualdade, e a condições de vida satisfatórias num ambiente cuja qualidade lhe permita viver na dignidade e no bem-estar”⁵⁰⁵.

Todos esses princípios não tinham força jurídica vinculante, nem continham normas rígidas dotadas de sanção, que, de início pareciam *“ser regras frágeis, incapazes de implementar a efetiva proteção ambiental internacional”⁵⁰⁶*, no entanto, mais tarde, demonstraram força inspiradora a ponto de influenciar e orientar os outros Tratados Internacionais posteriores a ela sobre a defesa do meio ambiente.

Nesse sentido, Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva observou a incorporação de seu conteúdo nas outras Conferências Internacionais que a precederam:

“A Declaração de 1972 foi criticada na ocasião por não haver adotado normas mais rígidas. O que não se pode ignorar, contudo, é que, de 1972 para cá, exerceu decisiva influência na defesa do meio ambiente. Muitos dos 26 Princípios nela contidos foram incorporados a convenções internacionais, em inúmeras declarações e resoluções e

⁵⁰⁵ KISS, Alexandre. *Ibid.*, p. 80.

⁵⁰⁶ COSTA, José Augusto Fontoura. *Ibid.*, p. 17.

pode-se prever que o movimento ambientalista saiu da Conferência do Rio de Janeiro fortalecido e com novas normas capazes de orientar e inspirar a comunicação internacional”⁵⁰⁷.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano pode não ter alcançado a concretização dos compromissos assumidos, mas foi considerado o início para a movimentação mundial em busca de soluções para sobrevivência humana digna.

“Entretanto, passados alguns anos da Declaração de Estocolmo, seus efeitos concretos pouco se fizeram sentir. A industrialização mundial prosseguia em ritmo avassalador e crescentemente desigual, aumentando, com isso, a destruição do meio ambiente e o uso indiscriminado de recursos naturais não renováveis”⁵⁰⁸.

Na década dos anos 80, foi formada uma Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, com o objetivo de elaborar medidas que pudessem indicar os problemas centrais e os rumos a adotar para preparar “Uma agenda global para a mudança”, presidida pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland.

Foram promovidas cinco audiências públicas, nos cinco continentes, para coletarem dados e informações, que, mais tarde, fariam parte do trabalho final da Comissão.

A maior contribuição da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento foi a criação da temática “desenvolvimento sustentável”⁵⁰⁹, a partir de uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados e reproduzido pelas nações em desenvolvimento, que ressaltaram os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas.

⁵⁰⁷ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Ibid.**, p. 32.

⁵⁰⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. “A Comissão de Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável”. **Direitos ambiental internacional** / Organizado por DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura. Santos: Leopoldianum, 2001, p. 57.

⁵⁰⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Ibid.**, p. 60.

Com fundamento nessas pesquisas foi elaborado um relatório que apontou para a incompatibilidade entre desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e consumo vigentes até então. Esse documento ficou conhecido como Relatório da Comissão Brundtland, apresentado em 1987, com o título “Nosso Futuro Comum”⁵¹⁰.

O Relatório da Comissão Brundtland continha uma série de medidas que deveriam ser tomadas pelos países para promover o desenvolvimento sustentável, o que mais tarde formaria a Agenda 21, e forneceu informações importantes para a preparação da próxima Conferência das Nações Unidas, dessa vez sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

Em 1992, vinte anos depois, 178 delegações e 118 chefes de Estado ou de Governo desses países, se reuniram no Rio de Janeiro para uma Conferência Internacional, com o objetivo precípua de reafirmar o conteúdo Declaração de Estocolmo 1972, e firmar outros compromissos necessários para uma política ambiental global.

5.4. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento⁵¹¹

De 3 a 21 de junho de 1992, reuniram-se no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, vários países para a “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” cujo objetivo foi estabelecer uma nova e justa parceria global por meio do estabelecimento de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores da sociedade e os indivíduos.

Dessa Conferência resultou a elaboração de cinco documentos importantes: a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Convenção da Diversidade Biológica, a Convenção das

⁵¹⁰ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

⁵¹¹ ANEXO 2

Mudanças Climáticas e a Agenda 21⁵¹², que materializaram a preocupação ecológica mundial e definiram a preservação ambiental como parte integrante do processo global de desenvolvimento de todos os países.

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento contém 27 Princípios, considerados regras de direito ambiental internacional, por conterem direitos e obrigações genéricos dos Estados, como observa Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva⁵¹³:

*“A Declaração consagra as seguintes regras de direito ambiental internacional: o direito soberano dos Estados de explorar e utilizar os recursos naturais de conformidade com as suas políticas ambientais; a responsabilidade internacional por dano ocorrido além das fronteiras nacionais; o dever de evitar dano ambiental grave em outros Estados; a obrigação de desenvolver do direito internacional no campo da responsabilidade (**liability**); o dever de consulta prévia ao iniciar obras suscetíveis de provocar dano ambiental em outros Estados; o dever de notificar imediatamente aos demais Estados e a organizações internacionais, no caso de acidente capaz de provocar dano ambiental grave; o dever de adotar legislação ambiental efetiva; o dever de cooperar de boa-fé com os demais Estados na defesa efetiva do meio ambiente; o dever de solucionar pacificamente as controvérsias internacionais ambientais”.*

Esses princípios confirmaram parte do conteúdo da Declaração de Estocolmo, e também algumas regras de direito consuetudinário emergidas desde 1972, sobretudo no tocante à poluição transfronteiriça.

A Conferência do Rio de Janeiro superou as expectativas, não só pelos documentos assinados e adotados, mas pela consolidação dos preceitos ecológicos

⁵¹² A Agenda 21 é um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente. Constitui-se na mais abrangente tentativa já realizada de orientar para um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI, cujo alicerce é a sinergia da sustentabilidade ambiental, social e econômica, perpassando em todas as suas ações propostas.

Fonte: Ministério do Meio Ambiente

⁵¹³ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Ibid.*, p. 38.

discutidos, e, em especial, a previsão de outros tantos princípios que foram somados aos da Declaração de Estocolmo, sendo uma verdadeira proliferação de princípios considerados como sendo os princípios de direito ambiental.

Além das duas Convenções Internacionais mencionadas, é importante serem analisadas, mesmo que superficialmente, outras Convenções Internacionais que ocorreram posteriormente à Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

5.5. Outras Convenções Internacionais Pós-Rio/92

Após a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, outros eventos envolvendo as questões relacionadas com a proteção ambiental foram realizadas por todo o planeta.

Assim, após a Rio 92, todas as decisões adotadas pelos países, deveriam passar por um processo exaustivo de monitoramento e avaliação dos compromissos nela assumidos.

Promovida pela Organização das Nações Unidas, e de relevância destacada, podemos relacionar algumas, de acordo com os dados do Ministério do Meio Ambiente⁵¹⁴:

- Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena (1993).
- Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo (1994).
- Convenção das Nações Unidas para Combate à Desertificação, realizada em Paris (1994).
- Cúpula Mundial do Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague (1995).

⁵¹⁴ Ministério do Meio Ambiente

<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=2&idMenu=398&idConteudo=89>
Acessado em 17/09/2008.

- Conferência Mundial sobre Mulher, realizada em Pequim (1995).
- Convenção Internacional sobre Responsabilidade e Compensação por Danos Conexos com o Transporte de Substâncias Nocivas e Perigosas por Mar (HNS), realizada em Londres (1996).
- Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul (1996).
- Cúpula Mundial de Alimentos, realizada em Roma (1996).
- Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, realizada em Midrend (1996).
- Cúpula do Milênio, realizada em Nova Iorque (2000).
- Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johannesburgo (2000).
- Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, realizada em Estocolmo (2001)

Desses eventos internacionais, destacamos que a Rio+10, que ocorreu após dez anos de proclamação da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, para a constatação da implementação da Agenda 21.

A Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável aconteceu com muita expectativa em Johannesburgo, mas foi considerada um fracasso, mesmo com a reafirmação do compromisso para um desenvolvimento sustentável pelos os países participantes.

Assim, não houve um avanço sobre os conceitos e idéias a partir da Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, mas apenas uma confirmação daquilo que já havia sido discutido, pelo menos dez anos atrás, sem qualquer evolução ou inovação.

Dessa forma, essas outras Convenções Internacionais serviram apenas para a reafirmação dos princípios proclamados na Declaração de Estocolmo de 1972 e na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, e, para a avaliação da efetividade da implementação da Agenda 21 pelos países participantes e signatários dela.

Desse modo, reconhecem-se as mudanças significativas que esses compromissos internacionais geraram na economia dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, alterando substancialmente o comportamento da sociedade, em relação à proteção ambiental.

Sendo assim, passaremos à análise dos princípios das duas principais Convenções Internacionais sobre meio ambiente, a fim de compreender a extensão e o conteúdo dos princípios proclamados por elas, partindo do critério dos princípios que foram previstos em uma e na outra.

5.6. Dos Princípios Internacionais comuns entre as Convenções

A Declaração de Estocolmo, apesar de não apresentar nenhuma regra concreta, propiciou a primeira moldura conceitual para a formulação da estrutura do direito internacional do meio ambiente, que mais tarde foi usada pela Declaração do Rio de Janeiro.

De forma mais concreta, a Declaração do Rio de Janeiro estruturou o seu conteúdo em formulações mais precisas e detalhadas, a fim de garantir o direito fundamental do homem e o desenvolvimento sustentável.

Especificamente sobre os princípios de direito ambiental, faz-se necessária à análise de alguns deles, previstos nos documentos internacionais com o objetivo de identificar seu conteúdo, abrangência e evolução, comparando-os com a previsão em 1972 e a repetição em 1992, para justificar a importância e a satisfação da necessidade de se definirem regras mais específicas, que pudessem disciplinar as relações internacionais sobre a proteção ambiental.

Da análise dos princípios de origem comum, tanto na Declaração de Estocolmo de 1972, quanto na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, é possível entender a influência exercida na construção do ordenamento jurídico ambiental, e, sobretudo, na identificação de seus princípios jurídicos.

5.6.1. Princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais

O princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais foi previsto como Princípio nº. 2 da Declaração do Rio de Janeiro, que, no fundo, foi a repetição do Princípio nº. 21 da Declaração de Estocolmo, cujo conteúdo é:

*“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”*⁵¹⁵. (grifo nosso)

Surgiu a partir da preocupação dos países em desenvolvimento que desejavam eliminar os privilégios que beneficiavam as empresas de capital estrangeiro, cuja exploração era fruto da herança da época em que eram potências coloniais.

Com o objetivo de eliminar os resquícios dessa exploração, que persistiam existir em pleno século XX, mesmo com o processo de descolonização em curso há bastante tempo, emergiram atitudes que buscaram a concretização da independência econômica, e ao direito de livre determinação comuns nos Estados soberanos.

Diferente da idéia política de soberania nacional, a soberania permanente sobre os recursos naturais envolveu o controle sobre o direito de exploração dos recursos localizados no interior de seu território, observando as preocupações internacionais.

Se, por um lado, a soberania nacional envolve o poder de dispor livremente sobre suas riquezas, conforme seus interesses nacionais; do outro, a soberania permanente sobre os recursos naturais versa sobre o “*exercício livre e*

⁵¹⁵ ANEXO 2

*proveitoso da soberania dos povos e das nações sobre seus recursos naturais deve ser fomentado de acordo com o mútuo respeito entre os estados baseados em sua igualdade soberana*⁵¹⁶.

Não se trata de conflitos entre soberanias, ao contrário, é a definição de que todas as nações mundiais são independentes e soberanas, e devem observar o mútuo respeito, ao explorarem o desenvolvimento econômico e o uso de seus recursos naturais.

A soberania das nações sobre seus recursos naturais foi ratificada e conferida com as características de **direito inalienável** e **imprescritível** dos Estados⁵¹⁷. Após a criação da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI)⁵¹⁸, ficou estabelecido que a propriedade e o controle desses recursos naturais deveriam ser integralmente submetidos ao poder estatal.

Com o advento da **Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados**⁵¹⁹, foi reiterado o princípio da soberania nacional sobre os seus recursos naturais e todas as atividades econômicas internas. Logo após, foi proclamada "*a soberania permanente e plena de todos os Estados sobre os seus recursos naturais e as suas atividades econômicas internas, uma vez que o desenvolvimento acelerado exige um controle eficaz por parte dos países sobre o uso de seus próprios recursos*"⁵²⁰.

A conquista definitiva da soberania interna das nações sobre os recursos naturais existentes em seu território versa, inclusive, sobre o dever de se submeterem ao controle de toda a comunidade internacional, a exploração dessas riquezas em benefício a toda humanidade.

Dessa forma, a idéia de Estado soberano, como aquele que se governa livremente, que não está subordinado a outro Estado, foi reformulada a partir do

⁵¹⁶ Declaração nº. 5 da Resolução nº. 1803 de Assembléia Geral da ONU, de 14 de dezembro de 1962, com o título de "Soberania permanente sobre os recursos naturais".

⁵¹⁷ Resolução nº. 2158, da Organização das Nações Unidas de 25 de dezembro de 1966.

⁵¹⁸ Resolução nº. 3171, da Organização das Nações Unidas de 18 de dezembro de 1973.

⁵¹⁹ Assembléia Geral da ONU aprovou a Resolução nº. 3.281, de 12 de dezembro de 1974.

⁵²⁰ Resolução nº. 3556, da Organização das Nações Unidas de 5 de dezembro de 1980.

princípio do direito soberano de explorar os seus recursos naturais em conformidade com a política ambiental global.

É a partir da consciência da política ambiental global que o uso dos recursos naturais deve ser disciplinado, com a possibilidade, inclusive aos Estados de renunciar a sua soberania sobre o uso dos recursos naturais, quando concordarem em regular a sua exploração através do uso dos instrumentos previstos no direito internacional.

A renúncia à soberania interna sobre o uso dos recursos naturais, não significa abandono total de seu direito sobre eles, mas sim a adesão aos Tratados Internacionais, como uma forma de renúncia somente sobre a **elaboração** das regras de sua utilização.

Essa preocupação interna e externa que envolve o princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais, coaduna com a cooperação internacional consagrada na Constituição Federal, que se sensibilizou com a movimentação mundial em buscar atitudes sustentáveis, a fim de garantir o bem-estar e a vida digna de toda a humanidade.

A amplitude global disciplina e norteia as relações internacionais, através de um mútuo respeito, sem limitar os seus próprios interesses econômicos, mas adequando-os aos interesses ambientais de todos os países.

5.6.2. Princípio do desenvolvimento sustentável⁵²¹

O princípio do desenvolvimento sustentável reafirmou o direito de os Estados explorarem seus bens ambientais, em consonância com o princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais.

O desenvolvimento sustentável partiu da premissa de que era autorizado o uso dos recursos naturais, desde que de forma moderada:

⁵²¹ Ver também o Capítulo I – Princípios de direito ambiental
Item 1.1.20 – Princípio do desenvolvimento sustentável

“Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de garantir as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem a suas necessidades”⁵²².

O espírito do desenvolvimento sustentável permeou o texto da Declaração de Estocolmo⁵²³ e foi previsto e repetido, de forma expressa e implicitamente, em todos os 27 princípios contidos no texto da Declaração do Rio de Janeiro.

Desenvolvido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente⁵²⁴, após a Conferência de Estocolmo, o termo “desenvolvimento sustentável” inspirou todo o Relatório de Brundtland⁵²⁵ na elaboração de medidas preparatórias para a realização da Conferência do Rio de Janeiro.

O conceito de desenvolvimento sustentável não é estático, pois leva em consideração as necessidades futuras das presentes e das futuras gerações, em busca do progresso humano:

“A contribuição mais notável da Comissão de Brundtland foi a criação da temática do desenvolvimento sustentável – desenvolvimento capaz de garantir o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas – ‘conceito que passou a permear todo discurso diplomático e normativo a partir daquela data’. A idéia de desenvolvimento sustentável não é estática, mas remete a um processo dinâmico de busca do progresso humano: ‘o desenvolvimento sustentável não é um

⁵²² “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Ibid.*

⁵²³ Princípios nº. 1, 2 e 3 já prescreveram a necessidade de utilização sustentável dos recursos naturais em função das presentes e futuras gerações através de planejamento.

Princípios nº. 4 e 5 destacaram a responsabilidade de os Estados planejarem o crescimento econômico, visando à conservação da natureza e a utilização sustentável de seus recursos, a fim de evitar seu esgotamento.

⁵²⁴ Comissão de Alto Nível, presidida pela primeira ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, de onde originou o nome da Comissão, composta por vinte membros e dez representantes de países desenvolvidos.

⁵²⁵ Essa Comissão tinha a missão de elaborar uma “Agenda Global para Mudanças”, como uma das medidas preparatórias da Conferência Internacional do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro em 1992, e apresentam um relatório chamado de “Nosso Futuro Comum”.

*estado permanente de harmonia, mas um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras”*⁵²⁶.

Para Álvaro Luiz Valery Mirra⁵²⁷ é possível sintetizar a idéia de desenvolvimento sustentável, conforme o fundamento das seguintes diretrizes e proposições:

*“a) necessidade de conservação do meio ambiente. Observados os princípios científicos e as leis naturais que regem a manutenção do equilíbrio dos ecossistemas, com atenção especial para as inter-relações entre os diversos elementos que compõem o meio ambiente (e entre esses elementos e o homem)”*⁵²⁸.

*b) necessidade de compatibilização das estratégias de desenvolvimento com a proteção do meio ambiente. Ou seja: a defesa do meio ambiente como parte integrante do processo de desenvolvimento, este entendido não só no aspecto quantitativo de crescimento econômico, mas também no qualitativo, com atenção aos problemas sociais das gerações presentes e futuras”*⁵²⁹.

*c) necessidade de adoção de medidas de prevenção de danos e de situações de riscos ambientais, dada a natureza das agressões ao meio ambiente, freqüentemente de difícil ou impossível reparação”*⁵³⁰.

*d) necessidade de cooperação internacional em razão dos efeitos fronteiriços e globais das atividades degradadoras do meio ambiente exercidas no âmbito das jurisdições nacionais”*⁵³¹.

Releva destacar que o desenvolvimento sustentável era tido como impossível, por envolver a existência humana e a proteção ambiental, ambos incompatíveis entre si, pois a vida humana refletia diretamente a utilização de

⁵²⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Ibid.*, p. 60.

⁵²⁷ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Fundamentos do direito ambiental no Brasil”. **Revista dos Tribunais**, vol. 706. São Paulo: Revista dos Tribunais, agosto de 1994, p. 11.

⁵²⁸ Princípios 2 e 4 da Declaração de Estocolmo. Princípio 1 da Declaração do Rio de Janeiro.

⁵²⁹ Princípios 3, 4 e 5 da Declaração do Rio de Janeiro.

⁵³⁰ Princípios 14, 15 e 17 da Declaração do Rio de Janeiro.

⁵³¹ Princípios 2, 7, 9, 12, 18, 19 e 27 da Declaração do Rio de Janeiro.

recursos naturais não-renováveis, na produção de bens industriais e de alimentos, na geração de resíduos etc.

Os críticos ao desenvolvimento sustentável afirmavam que, para que o país alcançasse o desenvolvimento, era imprescindível o crescimento e a expansão da produção econômica de forma ilimitada, e isto era exatamente o causador da degradação ambiental em todo o planeta.

Mas a idéia de desenvolvimento sustentável superou a premissa ultrapassada de que o desenvolvimento significava quantidade, pois levava em consideração a qualidade do meio ambiente, conforme o entendimento de Eros Roberto Grau⁵³²:

*“(...) importando a consumação de mudanças de ordem não apenas quantitativa, **mas também qualitativa**, não pode o desenvolvimento ser confundido com a **idéia de crescimento**. Este, meramente quantitativo uma parcela da noção de desenvolvimento”.* (grifo nosso)

O princípio do desenvolvimento sustentável versa sobre a compatibilização entre dois fundamentos constitucionais: o crescimento econômico e a proteção ambiental, com vistas à sadia qualidade de vida e satisfação das necessidades das presentes e futuras gerações.

Mais do que isso, o princípio do desenvolvimento sustentável é sobreprincípio de direito ambiental, por ser capaz de solucionar o conflito de normas principiológicas:

“Reconhecer o desenvolvimento sustentável como sobreprincípio tem uma função pragmática destacada, que consiste em estabelecer um critério para a solução do conflito de normas principiológicas. Como se viu, havendo antinomia entre princípios, aplica-se a ponderação para estabelecer qual deles prevalece (tem maior peso) na situação. Exemplo típico ocorre na veiculação, pela imprensa, de informações sobre fatos relacionados à vida de pessoas determinadas. A

⁵³² GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**, 13ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 217.

Constituição assegura, por um lado, a intimidade e a vida privada. No conflito entre tais princípios fundamentais, deve-se dar prevalência, no caso concreto, a um deles, reconhecendo-se ou negando-se violação de direitos individuais relacionados à personalidade”⁵³³.

Portanto, é o princípio do desenvolvimento sustentável que irá trilhar o exercício da atividade econômica de um Estado moderno, com vistas a alcançar a sadia qualidade de vida do homem e de toda a sociedade global, atenta a convivência harmônica e à colaboração entre os povos.

O estímulo ao crescimento econômico, o desenvolvimento social, sob os limites da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, baliza a existência humana, digna e saudável, através de um desenvolvimento que atenda às necessidades do presente, sem comprometer as futuras gerações.

Essa posição de destaque é confirmada ao verificar que o conteúdo do princípio de desenvolvimento sustentável tem importância reconhecida, a ponto de alterar a estrutura material do Estado de Direito, adaptando os preceitos da ordem econômica, para que se desenvolva de forma sustentada.

5.6.3. Princípio da defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica

Acompanhando os ditames do princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio nº. 4 da Declaração de Estocolmo e os princípios nº. 3 e 4 da Declaração do Rio de Janeiro prescreveram a orientação para o exercício da atividade econômica.

Nesses termos, o exercício da atividade econômica deve buscar a melhoria social das condições de vida própria e de todos os homens, e a harmonia destes com o meio ambiente.

⁵³³ VIEGAS, Eduardo Coral. “O desenvolvimento sustentável como sobreprincípio”. **ANAIS do 12º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia** / Coord. BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eládio, vol. 1. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008, p. 161.

Por isso, foi diagnosticado pelo Relatório de Brundtland que dois dos mais sérios problemas que acarretam o desenvolvimento são: a pobreza de muitos e um dano ambiental crescente.

É necessário um modelo de desenvolvimento capaz de manter o progresso humano que atenda às necessidades básicas de todos e a extensão para todos através do favorecimento de circunstâncias oportunas para a satisfação de suas aspirações de uma vida melhor.

Uma das formas de garantir uma vida melhor é através do estímulo à atividade econômica, ao mesmo tempo em que assegura a propriedade privada e a garantia de emprego:

“(...) compatibilizar o exercício das atividades produtivas e do direito de propriedade, a exploração dos recursos naturais e o crescimento econômico (definido como desejável), com a proteção do meio ambiente”⁵³⁴.

Trata-se de uma denominada economia ecológica, que possui o fundamento baseado em três premissas⁵³⁵:

“a) premissa do contexto fixo – que considera a interdependência entre a atividade humana e os macroprocessos no ambiente, levando em conta as leis essenciais da biofísica;

b) premissa do valor agregado – a sociedade deve ter valores superiores e diferentes à simples soma dos valores individuais, devido às expectativas sociais de longo prazo. A sociedade como um todo, por exemplo, deve valorizar mais a qualidade ambiental do que os indivíduos isoladamente;

c) premissa da hierarquia dos valores – os desejos são vistos como mola propulsora do comportamento humano e social. Só que eles são multidirecionais e estão associados a um complexo de interesses e

⁵³⁴ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**, p. 11.

⁵³⁵ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 50.

valores. A sustentabilidade e a compatibilidade ambiental devem ser percebidos, nesse quadro, como valores mais caros, exigindo especial proteção e emprego racional”.

Portanto, o princípio da defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica versa sobre a consolidação da acepção de desenvolvimento sustentável, através da compatibilização do pleno desenvolvimento da sua propriedade e da garantia do emprego racional.

A garantia do direito de propriedade é justamente para poder cobrar que esta cumpra a sua função social e a sua função ambiental, sem esquecer que existe uma interdependência entre os valores ambientais e a atividade econômica humana.

Essas funções exigem o cumprimento de exigências feitas ao proprietário, sob o foco econômico diferenciado, não buscando apenas o lucro pelo lucro, mas um lucro, que evite prejuízos ambientais imediatos, a médio e a longo prazo.

Da mesma forma que a garantia do emprego racional, pois mais do que um trabalho, essa atividade laboral deve ser em meio ambiente saudável, e também permita, como resultado final, a sua subsistência digna, que vai além da simples existência.

Assim, o emprego deve propiciar ao trabalhador um meio para dignificar a sua existência, permitindo que ocorra o seu crescimento e de toda a sua família, afastando-o da pobreza, fator que afeta e impede o desenvolvimento sustentável.

Tanto é verdade que o princípio da defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica influenciou a reestruturação econômica e social do Estado de Direito, com vistas a atender à nova concepção de exercício da atividade econômica, não mais privatista e individualista, mas coletiva e cooperada entre todos os povos do mundo.

Apresentou, também, novas diretrizes para uma releitura à tradicional e antiga atividade econômica, que deve ser direcionada a um desenvolvimento sustentável, longe da concentração de riquezas para poucos, e a exploração descontrolada que causa danos ambientais crescentes.

5.6.4. Princípio da existência digna do homem

Foi a Declaração de Estocolmo que elevou a categoria de direito fundamental do homem, dentre outros, o meio ambiente de qualidade que permita a existência de uma vida digna:

“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, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. A esse 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 permanecem condenadas e devem ser eliminadas”⁵³⁶.

A existência digna superou o dilema que existia entre o antropocentrismo *versus* biocentrismo da proteção ambiental através de três distintas configurações⁵³⁷:

- a) abordagem antropocêntrica utilitarista – que considera a natureza como principal fonte de recurso para atender às necessidades do homem. A sociedade, desse modo, deve criar um quadro de gerenciamento ótimo de tais recursos, impondo às tecnologias uma visão orientada para eficiência ecológica;*
- b) a abordagem antropocêntrica protecionista – que tem a natureza como um bem coletivo essencial que deve ser preservado como*

⁵³⁶ ANEXO 1

⁵³⁷ RENN, Ortwin. **A regional concept of qualitative growth and sustainability**. Bericht nr. 2. Stugart: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, 1994, p. 8 – 10 *apud* SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Ibid.**, p. 50.

garantia de sobrevivência e bem-estar do homem. Impõe-se, por conseguinte, equilíbrio entre as atividades humanas e os processos ecológicos fundamentais;

c) a abordagem ecocêntrica – entende que a natureza pertence a todos os seres vivos e não apenas ao homem, obrigando uma conduta de extrema cautela e de orientação holística”.

A Declaração do Rio de Janeiro tratou o homem como parceiro cooperador na proteção ambiental, sendo um dos requisitos indispensáveis para o desenvolvimento sustentável, de acordo com o princípio nº. 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”⁵³⁸. (grifo nosso)*

A existência de uma vida digna do homem exclui a visão de satisfação das necessidades exclusivas e únicas dele, pois a proteção dos recursos naturais considerados não pode ser feita de forma isolada.

Diante do entrave entre os limites quantitativos de existência dos recursos naturais, *versus* a necessidade crescente e constante da sociedade consumista, Gustavo Amaral⁵³⁹ adverte que:

“(...) na alocação de recursos, é necessário levar em consideração o fato de ser a sociedade pluralista, com diversos valores, interesses e, em consequência, múltiplas necessidades a serem atendidas, e, principalmente, o grau de essencialidade da pretensão frente à situação de momento”.

Diante de necessidades ilimitadas e recursos limitados, é necessário fazer escolhas adequadas para melhor alocação desses recursos, sem prejuízo de outras necessidades. Entretanto, as decisões alocativas são escolhas trágicas, pois,

⁵³⁸ ANEXO 2

⁵³⁹ AMARAL, Gustavo. **Direito, Escassez & Escolha**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 228.

em última instância, implicam na negação de direitos que, no campo da saúde, podem redundar em grande sofrimento ou mesmo em morte⁵⁴⁰.

O princípio da existência digna do homem foi elevado à categoria de direito fundamental, que não são apenas direitos, “*são vinculações, mandamentos objetivos referidos a aspirações, necessidades e interesses humanos que se adscvem ora como nítidos dispositivos de direitos subjetivos, ora como enunciados de princípios e tarefas estatais*”⁵⁴¹.

E é dessa forma que a estrutura material do Estado de Direito se organizou, pois procurou mecanismos que garantissem meios para a satisfação de uma existência digna, impondo-se, com força suprema, ao Poder Público e aos particulares.

O princípio da existência digna do homem, como direito fundamental, é uma norma jurídica de eficácia plena, isto é, auto-aplicável com “*núcleo normativo-axiológico da ordem constitucional e, conseqüentemente, de todo o sistema jurídico, representando projeções normativas e materializações do princípio (e valor) supremo da dignidade humana no marco jurídico-político do Estado de Direito*”⁵⁴².

A consagração de um *status* de direito fundamental dentro de uma organização constitucional disciplina a forma com que os outros direitos deverão respeitá-los e obedecer a eles, como verdadeira imposição aos demais direitos, pela sua posição hierarquicamente superior.

Faz parte dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil o dever de nortear todas as políticas e ações estatais, para garantir a sua tutela efetiva, sendo uma delas a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

⁵⁴⁰ AMARAL, Gustavo. *Ibid.*, p. 147.

⁵⁴¹ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. *Ibid.*, p. 91.

⁵⁴² FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. São Paulo: Livraria do Advogado, 2008, p. 142.

E é essa importância que o princípio previsto tanto na Declaração de Estocolmo de 1972, quanto na Declaração do Rio de Janeiro de 1992 conseguiu alcançar: princípio normativo fundamental que passou a integrar a Lei Maior, conferindo unidade, sentido e legitimação a uma ordem constitucional⁵⁴³.

A dignidade da vida humana é um valor fundamental que é reconhecido e protegido como os direitos fundamentais. Negar o reconhecimento dos direitos fundamentais às pessoas é o mesmo que lhes negar a dignidade. É *“indissociável a vinculação entre a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais já constitui, por certa, um postulados, nos quais se assenta o direito constitucional contemporâneo”*⁵⁴⁴.

O princípio da dignidade humana como valor fonte do sistema constitucional, orienta a solução dos conflitos nos limites das garantias de condições mínimas de existência, sendo a existência digna, a vida digna, fim da ordem econômica, que não tolera desigualdade entre a sociedade.

Portanto, a previsão desse princípio nas duas Declarações Internacionais sobre meio ambiente refletiram *“situações jurídicas, objetivas e subjetivas, definidas no direito positivo, em prol da dignidade, igualdade, liberdade da pessoa humana”*⁵⁴⁵.

Buscou, acima de tudo, acompanhar a tendência mundial de atribuir força normativa à existência humana, através da concretização da dignidade da pessoa humana, e, assim, elevá-lo ao patamar de fundamento maior do ordenamento, merecedor de respeito e de um viver digno, garantido para as presentes e para as futuras gerações.

⁵⁴³ SARLET Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 79.

⁵⁴⁴ SARLET Ingo Wolfgang. *Ibid.*, p. 26.

⁵⁴⁵ SILVA, Jose Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**, 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 179.

5.6.5. Princípio da utilização racional dos recursos ambientais

O princípio da existência digna humana não remete a um extremismo entre a proteção ambiental total, *versus* a satisfação de todas as necessidades humanas, pois se tem a consciência de que não existe poluição zero em uma existência digna do homem.

A preocupação com o uso racional dos recursos naturais emergiu na década de 70 com a crise no setor petrolífero, que despertou para a realidade do esgotamento e fragilidade desses recursos e para a necessidade de mudanças nas explorações através de medidas sustentáveis.

Vislumbrou-se que o alcance da sustentabilidade só seria possível por meio da eleição de prioridades, que direcionavam a gestão dos recursos ambientais através da obediência a seis critérios⁵⁴⁶:

- “a) da irreversibilidade zero, que impõe reduzir a zero as intervenções acumulativas e os danos irreversíveis;*
- b) da renovação sustentável – a taxa de consumo da utilização dos recursos renováveis deve permanecer igual à taxa de regeneração;*
- c) de consumo sustentável – a taxa de consumo da exploração dos recursos não renováveis deve permanecer igual à taxa de criação de substitutos renováveis;*
- d) de emissão sustentável – as taxas de emissão de resíduos devem ser iguais à capacidade natural de os ecossistemas assimilarem-nos (emissão zero de resíduos não degradáveis);*
- e) de seleção sustentável de tecnologias – predispõe às tecnologias que aumentem a produtividade dos recursos;*
- f) da precaução – comanda uma atitude de antecipação vigilante”.*

Então, foi admitida a exploração dos recursos naturais existentes nos territórios dos Estados soberanos, desde que obedecesse a uma orientação no sentido de que fosse um uso racional e sustentável.

⁵⁴⁶ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Ibid.**, p. 48.

Os princípios nº. 3 e 5 da Declaração de Estocolmo e o princípio nº. 8 da Declaração do Rio de Janeiro enunciam o que significa a possibilidade de apropriação e utilização dos recursos naturais, nos limites estabelecidos em lei e condicionados à preservação do meio ambiente, bem difuso indisponível e inapropriável.

Em estudo anterior, foi possível constatar⁵⁴⁷ que, no caso do meio ambiente, a negação da utilização racional dos recursos naturais poderia gerar a escassez da água, extinção de espécies da fauna e da flora, intermináveis aterros sanitários, até a perda da história descrita no patrimônio cultural.

Desse modo, o uso racional dos recursos naturais autoriza a exploração criteriosa e controlada dos recursos existentes no meio ambiente, através do desenvolvimento de critérios limitadores e o aprimoramento das técnicas científicas empregadas.

Para Álvaro Luiz Valery Mirra⁵⁴⁸, a utilização racional dos recursos ambientais deve considerar a consciência sobre a existência de limites à exploração e a utilização, em face da possibilidade de esgotamento:

“Daí ver-se como imperativa a racionalização do uso dos recursos ambientais, como forma de assegurar sua perenidade e disposição permanente aos povos, condição de sobrevivência destes. Pretende-se, com isso, o termino da exploração predatória da natureza, com mudanças não só de consumo em si dos recursos naturais (aspecto quantitativo), como também a forma de utilizá-los, sem levar ao seu esgotamento irreversível (aspecto qualitativo)”.

Envolvem, então, a soberania do uso dos recursos naturais, sendo assegurados nacional e internacionalmente o seu controle e exploração, desde que obedeça aos interesses de toda a sociedade global, nos limites estabelecidos pelas políticas internacionais.

⁵⁴⁷ TOMIYAMA, Solange. **O controle dos atos administrativos e a proteção ambiental**. Dissertação de Mestrado sob orientação do professor Dr. Nelson Nery Junior. São Paulo: PUCSP, 2004, p. 146.

⁵⁴⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ibid.**, p. 19.

A análise dos princípios comuns nas duas principais Declarações Internacionais sobre a proteção do meio ambiente, de Estocolmo e Rio de Janeiro, deixa claro que existe uma sistemática para a sua abordagem e repetição, que acabam se interligando e fechando o ciclo dessa interação, como verdadeira completude e coerência na evolução da proteção ambiental.

A partir do princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais, verifica-se que é autorizado o uso soberano dos recursos existentes em seu território, desde que obedeça a uma política global de proteção, norteada pelo sobreprincípio do desenvolvimento sustentável, que estimula o desenvolvimento econômico de forma moderada, a fim de superar a pobreza de muitos e evitar a continuação dos danos ambientais.

Dessa forma, será possível assegurar a propriedade, nos limites de sua função social e ambiental, bem como o direito a um emprego racional, que permite a existência digna, e a melhoria das condições de vida do homem, como um direito fundamental, para que o uso dos recursos naturais consiga evitar o seu esgotamento ou escassez, sempre à guisa da forma sustentável e nos termos de uma exploração aceitável internacionalmente.

Outros princípios também foram previstos nessas Declarações Internacionais, que serão a seguir analisados, fora do raciocínio exposto e estruturado, segundo uma sistemática que procura afastar-se da repetição e da transcrição literal de seu conteúdo, como verdadeira cópia da sua previsão nos documentos internacionais.

5.6.7. Outros princípios ambientais previstos nas Declarações Internacionais

Não menos importantes que os expostos, também foram proclamados outros princípios na Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, totalizando ao final vinte e seis princípios, que podem ser analisados no ANEXO 1 deste trabalho.

Também em relação à Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, foram proclamados no total de vinte e sete princípios, como podem ser analisados no ANEXO 2, ao final desse trabalho.

Cada um desses princípios proclamados trata de outros assuntos, importantes para o cenário da proteção ambiental global, mas que para essa parte do estudo (princípios internacionais comuns), não pareceram adequados mencionar, sob o risco de ser repetitivo ou transcrição *ipsis litteris* do conteúdo de cada documento internacional.

Contém princípios setoriais como: proteção da qualidade da água; proteção dos mares e oceanos; conservação dos recursos vivos do mar; proteção das espécies ameaçadas de extinção; proteção e utilização do solo; diversidade biológica; controle dos resíduos tóxicos etc; assim, como outros princípios já abordados anteriormente nesse trabalho⁵⁴⁹, como: princípio da participação, princípio da prevenção, princípio da precaução, princípio do poluidor-pagador, princípio da notificação, princípio da responsabilização etc.

Sob o ponto de vista jurídico, temos como outros princípios ambientais previstos nas Declarações Internacionais que se revestiram de importância, tais como:

- participação de todos os cidadãos envolvidos nos processos de tomada de decisão, sem esquecer a informação prévia que requerem;
- adoção de medidas legislativas eficazes em matéria de ambiente;
- necessidade de elaborar regras nacionais e internacionais relativamente à responsabilidade por dano ecológico e à indenização das vítimas;
- proibição da transferência para outros Estados de atividades e substâncias que provoquem séria degradação do ambiente;
- adoção de medidas de precaução para prevenir danos graves ou irreversíveis;
- aplicação do princípio poluidor-pagador;

⁵⁴⁹ Ver o Capítulo I – Princípios de direito ambiental

- preparação de estudos de impacto ambiental;
- notificação imediata e assistência em casos de urgência;
- responsabilidades comuns dos Estados mas diferenciadas no domínio do ambiente e do desenvolvimento.

Todo esse conjunto de princípios acompanharam o espírito e os anseios que motivaram tanto a Conferência de Estocolmo quanto a Conferência do Rio de Janeiro, ao fixarem limites para a existência humana, em prol de uma existência digna das presentes e futuras gerações, através da indispensável e inescapável proteção ambiental.

Portanto, os princípios comuns nas Declarações Internacionais e os outros princípios já mencionados pela doutrina, e que foram previstos também nesses documentos internacionais, completam a sistemática preconizada que subsidiará a proteção ambiental global.

Como foi visto, alguns desses princípios comuns nas Declarações Internacionais já foram incorporados, inclusive pelo texto constitucional, especialmente em relação ao valor fundamental da dignidade da pessoa humana, como direito fundamental do Estado de Direito.

Mais adiante trataremos da análise dos critérios considerados válidos para a identificação dos princípios de direito ambiental, e o conteúdo das Declarações Internacionais será aferido para que possa constatar que se trata de um critério para, assim, definir como são esses princípios específicos.

Mas convém salientar que esses princípios expostos, os comuns nas Declarações Internacionais, são caracterizados como sendo um “soft law” ou “droit vert”, por não possuírem elemento coator inserido.

Essa ausência de pressão exercida pela sanção dentro do conteúdo de uma “soft law”, torna os princípios previstos nas Declarações Internacionais

instrumento não-obrigatórios, como observa Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva⁵⁵⁰:

*“Os poucos tratados internacionais firmados consolidavam a chamada **soft law** em que se exortava as partes contratantes a agir desta ou daquela maneira, mas sem adotar normas capazes de obrigá-las a tanto”.*

Por esse motivo, o caráter não vinculante dos princípios das Declarações Internacionais demonstram a intenção dos países participantes, em concretizar os fins declarados nesses documentos internacionais, pois, mesmo não sendo mandatários, os países signatários assumem o compromisso de efetivá-los em seus ordenamentos jurídicos.

Portanto, a força jurídica das Convenções e Tratados Internacionais, uma vez ratificados internamente, tem em cada país força de lei, sendo diferente das Declarações que apenas exercem grande influência na elaboração, interpretação e aplicação das normas ambientais.

Nesse mesmo sentido, Helita Barreira Custódio⁵⁵¹ reconhece a força dos princípios internacionais expressos nas Declarações na efetivação da legislação ambiental:

“Os padrões ambientais, os objetivos gerenciais e as prioridades devem refletir o contexto ambiental e o desenvolvimento a que se aplicam. Objetivando ajustar as normas jurídicas à realidade notadamente sócio-econômico-ambiental de cada Nação, tais princípios determinam que os padrões aplicados por alguns países podem ser inadequados e de custo econômico-social insustentável para outros, particularmente para países em desenvolvimento (Declaração do Rio/92, p. 11)”.

⁵⁵⁰ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Ibid.**, p. 33.

⁵⁵¹ CUSTÓDIO, Helita Barreira. “A Declaração do Rio/92: Conteúdo e impactos sobre os direitos nacionais”. **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão** / Coord. BENJAMIN, Antônio Herman V. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 228.

Ao proclamarem princípios, as Declarações Internacionais reconhecem os valores dignos de proteção por toda a sociedade internacional, que, posteriormente, influenciam na elaboração de normas jurídicas, instrumentos de proteção desses valores reconhecidos.

Em especial, temos a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que copiou os moldes da Política Internacional do Meio Ambiente, lançada em Estocolmo em 1972, que significou um divisor de águas na proteção jurídica ambiental brasileira.

Considerada como precursora e um dos instrumentos jurídicos mais importantes, a Lei nº. 6.938/81 foi a que sistematizou, com base nos documentos internacionais, a proteção dos recursos ambientais no Brasil, reorganizando toda a legislação existente no país.

Passaremos a analisar seu conteúdo e características, para que possamos investigar a existência de critérios para a identificação, ou se até mesmo os princípios existentes podem ser chamados de princípios de direito ambiental, conforme a sua previsão.

CAPÍTULO VI – PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL PREVISTOS NA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE-LEI Nº. 6.938/81

Os anseios por uma proteção ambiental global, proclamados nas Declarações Internacionais, serviram como combustível e comando para indicar a direção do caminho a ser seguido para a construção de um sistema jurídico brasileiro de proteção ambiental.

Até então, não existia uma lei que regulamentasse a avaliação dos impactos ambientais, e o Brasil se submetia totalmente às normas internacionais, insensíveis às peculiaridades e aos atributos especiais da nossa biodiversidade, e essa situação continuaria acontecendo, caso não tivesse a sua própria lei de política ambiental.

O que existia anteriormente, era uma autonomia de cada Estado ou Município para escolher as suas diretrizes políticas em relação à proteção do meio ambiente, de forma independente, que, poucas vezes, era executada ou implementada por eles.

Utilizou-se o modelo da lei da política ambiental norte-americana, a “NEPA - National Environmental Policy Act”, editada em 1969, “*que previa entre outras novidades, a Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, para projetos, planos e programas e para propostas legislativas de intervenção no meio ambiente, de forma interdisciplinar*”⁵⁵².

A “NEPA - National Environmental Policy Act” foi a primeira agência nacional do mundo sobre a proteção do meio ambiente, o primeiro modelo de política mundial a tratar do impacto ambiental, institucionalizando o processo da Avaliação de

⁵⁵² ARAÚJO, Ubiracy. “Notas sobre a Política Nacional do Meio Ambiente”. **Desafios do direito ambiental no século XXI – Estudos em Homenagem a Paulo Affonso Leme Machado** / Organizadoras KISHI, Sandra Akemi; SILVA, Solange Teles; SOARES, Inês Virginia Prado. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 779.

Impacto Ambiental⁵⁵³ como um de seus instrumentos, bem como seus objetivos e princípios.

Para isso, eram necessárias a integração e harmonização das políticas ambientais existentes, com base em uma única diretriz estabelecida pela União, através de uma lei que ordenasse a forma com que ela seria implementada e obedecida por todo o país.

Em 31 de agosto de 1981, foi editada a Lei nº. 6.938, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e conferiu a forma global de proteção dos recursos naturais, seguindo as recomendações da Declaração do Meio Ambiente Humano de Estocolmo de 1972⁵⁵⁴.

*“Nessa linha de raciocínio, verifica-se que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981, acompanhou a evolução da abrangência multidimensional de proteção jurídica de todos os componentes ambientais, marcando a necessidade de uma visão de proteção, de **forma global**.”* (grifo nosso)

A Política Nacional do Meio Ambiente acompanhou as teses mundiais, ao repetir, em âmbito nacional, a nova ordem jurídica de proteção de toda a humanidade, tanto presente quanto futura, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à sadia qualidade de vida, sob o sentido de cooperação entre todos os países.

A Lei nº. 6.938/81 é considerada a espinha dorsal a sustentar as diretrizes, princípios, instrumentos de proteção, as políticas públicas ambientais, as

⁵⁵³ A política ambiental norte-americana exigia, para todos os empreendimentos com potencial de impacto ambiental, a observação dos seguintes pontos: identificação dos impactos ambientais, efeitos ambientais negativos da proposta, alternativas da ação, relação dos recursos ambientais negativos no curto prazo e a manutenção ou mesmo melhoria do seu padrão no longo prazo e, por fim, a definição clara quanto a possíveis comprometimentos dos recursos ambientais para o caso de implantação da proposta.

⁵⁵⁴ KISHI, Sandra Akemi Shimada. “Política Nacional do Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentado, a intervenção obrigatória do Estado e o acesso ao bem ambiental”. **Política Nacional do Meio Ambiente: 25 anos da Lei n. 6.938/1981** / Coordenação ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 42.

estratégias, as medidas administrativas e legislativas voltadas à preservação da natureza sob a égide dos objetivos e princípios nela esculpidos.

É considerado, também, o marco inicial da proteção ambiental no circuito nacional, por cuidar do meio ambiente como um ramo do direito próprio e autônomo:

“Pode-se dizer que a Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) foi, por assim dizer, o marco inicial, o primeiro diploma legal que cuidou do meio ambiente como um direito próprio e autônomo. Antes disso, a proteção do meio ambiente era feita de modo mediato, indireto e reflexo, na medida em que ocorria apenas quando se prestava tutela a outros direitos, tais como direito de vizinhança, propriedade, regras urbanas de ocupação do solo etc”⁵⁵⁵.

Além da ausência de uma política nacional de proteção do meio ambiente, a legislação existente disciplinava a matéria sobre o meio ambiente, de maneira esparsa e fragmentada, sem a combinação entre os seus elementos ou organização sistêmica.

O exemplo disso tinha o antigo Código Civil de 1916, que regulamentava o direito de vizinhança⁵⁵⁶, regras de construções capazes de poluir a água⁵⁵⁷, assim como outras legislações específicas, com o Código Florestal⁵⁵⁸, Código das Águas⁵⁵⁹, Código de Pesca⁵⁶⁰, Política do Saneamento Básico⁵⁶¹, Política de Controle da Poluição⁵⁶² etc.

Mas essas leis, ao invés de assegurarem a proteção, permitiam a desproteção do meio ambiente, pois tratava a matéria de maneira diluída e casual, o

⁵⁵⁵ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de Direito Ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 43.

⁵⁵⁶ Art. 544 do CC/1916, atual art. 1.252 do CC/2002.

⁵⁵⁷ Art. 584 do CC/1916, atual art. 1.309 do CC/2002.

⁵⁵⁸ Decreto nº 23.793, de 23.01.1934.

⁵⁵⁹ Decreto nº 24.643, de 10.07.1934.

⁵⁶⁰ Decreto-lei 794, de 19.10.1938, ampliado pelo Decreto-lei 221, de 27.01.1967.

⁵⁶¹ Decreto-lei 248, de 28.02.1967.

⁵⁶² Decreto-lei 303, de 28.02.1967.

que permitia ser ignorado pelo homem e a conseqüente exploração dos recursos naturais.

“No Brasil, só a partir da década de 1980 é que a legislação tutelar do meio ambiente passou a se desenvolver com maior celeridade. Por muito tempo, predominou a desproteção total, em parte devido à concepção individualista do direito de propriedade, que sempre constituiu forte barreira à atuação do poder público na proteção ambiental. O conjunto de diplomas legais até então não se preocupava em proteger o ambiente de forma específica e global, dele cuidando de maneira diluída e mesmo casual e na exata medida de atender sua exploração pelo homem”⁵⁶³.

O problema das leis existentes estava no fato de que elas não se inter-relacionavam e, embora numerosas, revelaram-se insuficientes à proteção de outros setores relacionados com o meio ambiente, ou até, o não-atendimento da finalidade a que foi criada: garantir a efetiva proteção dos recursos naturais.

Dessa forma, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente incorporou e aprimorou as leis estaduais de proteção ambiental já existente, tornando-se, por isso, uma das mais importantes leis de proteção ambiental, que, posteriormente, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

Inovou, também, quanto ao seu conteúdo, que foi além da disposição de diretrizes gerais para a implementação de políticas públicas de meio ambiente dos entes federados, efetivas e eficazes para garantir a sua proteção e preservação dos recursos naturais.

6.1. Conteúdo da Política Nacional do Meio Ambiente

A política é a arte ou ciência de governar, compreendendo-se como Políticas Públicas *“indispensáveis ao bom governo de um povo, dentro das quais devem ser estabelecidas as **normas jurídicas** necessárias ao bom funcionamento*

⁵⁶³ MILARÉ, Édís. “Tutela jurisdicional do ambiente”. **Revista do Advogado da AASP nº. 37**. São Paulo: AASP, setembro de 1992, p. 09.

*das instituições administrativas do Estado, para que assegure a realização de seus fundamentais objetivos, e para que traga a tranqüilidade e o bem-estar a todos quantos nele se integrem*⁵⁶⁴.

A Política Nacional do Meio Ambiente envolve a arte do bem governar com o objetivo de regular as ações governamentais para disciplinar o uso dos recursos naturais, em nível nacional, com a implementação de regras que atendam a uma proteção efetiva do meio ambiente.

A Política Nacional do Meio Ambiente deve ser entendida como “a organização da gestão estatal no que diz respeito ao controle dos recursos ambientais e à determinação de instrumentos econômicos capazes de incentivar as ações produtivas ambientalmente corretas”⁵⁶⁵.

Portanto, a Lei nº. 6.938/81 compreende o estabelecimento de diretrizes gerais para harmonizar, integrar e orientar os entes federativos, na implementação de políticas públicas de meio ambiente, de forma efetiva e eficaz, para alcançar a proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Considerada uma das mais importantes leis ambientais, depois da Constituição Federal, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente definiu conceitos básicos, competências, e determinou objetivos, diretrizes e instrumentos destinados à preservação ambiental.

A Lei nº. 6.938/81 regulamentou formalmente a Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil, e incorporou ao seu conteúdo as mencionadas leis existentes, além de instituir o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, conjunto de órgãos colegiados responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

⁵⁶⁴ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**, 16ª ed., 2ª tiragem, Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999, p. 617.

⁵⁶⁵ CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 98.

O SISNAMA é composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público⁵⁶⁶, sendo:

- Órgão Superior⁵⁶⁷ (o Conselho de Governo);
- Órgão Consultivo e deliberativo⁵⁶⁸ (CONAMA);
- Órgão Central⁵⁶⁹ (Ministério do Meio Ambiente);
- Órgão Executor⁵⁷⁰ (IBAMA);
- Órgãos Seccionais⁵⁷¹ (Estados)
- Órgãos locais⁵⁷² (Municípios)

Para Édis Milaré⁵⁷³, “o SISNAMA é, de fato e de direito, uma estrutura político-administrativa governamental aberta à participação de instituições não-governamentais por meio dos canais competentes, constituindo, na verdade, o grande arcabouço institucional da gestão ambiental no Brasil”.

Formulada nos moldes norte-americanos como uma rede de agências governamentais da NEPA⁵⁷⁴, o SISNAMA integrou os três níveis da federação com o objetivo de estabelecer um caráter nacional para a Política do Meio Ambiente brasileira.

⁵⁶⁶ Art. 6º da Lei nº. 6.938/81.

⁵⁶⁷ Inciso 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;

⁵⁶⁸ Inciso 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;

⁵⁶⁹ Inciso 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;

⁵⁷⁰ Inciso IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

⁵⁷¹ Inciso 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;

⁵⁷² Inciso VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

⁵⁷³ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 295.

⁵⁷⁴ “NEPA - National Environmental Policy Act”.

Sem desmerecer a estrutura e o conteúdo da Política Nacional do Meio Ambiente, convém apontar a primeira crítica destinada a ela: alguns Estados que estabeleceram normas próprias de definição de áreas protegidas, sofreram o êxodo de indústrias insalubres, para outros Estados, menos exigentes no controle da poluição⁵⁷⁵.

Desse modo, foi atribuído aos Estados a maior parte da responsabilidade na implementação das normas de proteção ambiental, competindo ao CONAMA impor limites através da edição de normas técnicas, sem, no entanto, existir nenhum plano de ação governamental nacional para a preservação do meio ambiente.

Esse entendimento parte da presunção da existência de Políticas Governamentais, em que a Política Ambiental deve fazer parte e seus objetivos devem ser compatíveis, com as políticas públicas estatais, de ordem econômica, social, urbana, tecnológica etc.

A segunda crítica destinada à Política Nacional do Meio Ambiente, se baseia no fato de que não deve conter diretrizes rígidas, fixadas previamente em lei, mas sim por meio da edição de diretrizes amplas e gerais, que permitam a sua formulação em normas específicas e planos, conforme a distribuição de competências consagradas no texto constitucional.

Se a Política Nacional do Meio Ambiente deve conter apenas diretrizes, normas-guias de orientação para ações governamentais, é inoportuna a previsão de conceitos, penalidades e valores das Taxas de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA.

Como um verdadeiro glossário ambiental, a Política Nacional do Meio Ambiente criou os conceitos legais de meio ambiente; degradação ambiental; poluidor; poluição e recursos ambientais. Esses conteúdos são importantes, mas

⁵⁷⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente** ... p. 290.

inadequados para um diploma legal que se dispõe a estabelecer orientações para ações governamentais.

A terceira crítica apontada sobre a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente Brasileira versa sobre a qualidade da edição e conteúdo dessas normas técnicas pelos órgãos competentes do SISNAMA, como observa José Afonso da Silva⁵⁷⁶:

*“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 portaria e resoluções de órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente, o que facilita a sua criação e alteração. Essa flexibilidade, se, por um lado, é conveniente, em face das situações de emergência, por outro importa **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”.* (grifo nosso)

A insegurança jurídica que provoca aos destinatários dessas normas técnicas é bastante ampla, desde o conhecimento de seu conteúdo, até questões de vigência e validade, conflitos, lacunas ou até mesmo a obediência ao princípio constitucional da impessoalidade na sua elaboração.

Dificuldade de compreensão do número muito grande de leis ambientais, por vezes pela competência legislativa concorrente, às vezes confusa, pela falta de técnica legislativa, como observa Talden Farias⁵⁷⁷:

“Muitas vezes tais normas são elaboradas por técnicos ambientais ou até por representantes de associações de classe ou de movimentos sociais que adotam uma redação confusa ou obscura sob o ponto de

⁵⁷⁶ SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 211.

⁵⁷⁷ FARIAS, Talden. “Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais e justiça ambiental”. **ANAIS do 12º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia** / Coord. BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eládio, vol. 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008, p. 729.

vista da técnica legislativa. Por conta disso, os conflitos normativos são muito comuns nessa área e deverão ser resolvidos por meio da aplicação dos princípios de Direito Ambiental”.

Mas não é só de críticas que se deve reduzir a análise do conteúdo da Lei nº. 6.938/81, mas devemos destacar também o merecido louvor a ela, ao prever expressamente, em seu art. 9º, os instrumentos à disposição da Administração Pública Ambiental, como verdadeiros mecanismos para implementação dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente⁵⁷⁸.

Os instrumentos da política ambiental previstos foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, e dela fazem parte, nos termos dos incisos do § 1º do art. 225, e buscam a satisfação dos objetivos na Política Nacional do Meio Ambiente.

Segundo José Afonso da Silva⁵⁷⁹, os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente podem ser classificados em três grupos: instrumentos de intervenção⁵⁸⁰, instrumentos de controle ambiental⁵⁸¹ e os instrumentos de controle repressivo⁵⁸².

⁵⁷⁸ Artigo 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 efetivas ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamento 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 de degradação ambiental.

⁵⁷⁹ SILVA, José Afonso. *Ibid.*, p. 216.

⁵⁸⁰ **Instrumentos de Intervenção:** são mecanismos normativos com base nos quais o Poder Público intervém no meio ambiente para condicionar a atividade particular ou pública, ao fim da Política Nacional do Meio Ambiente (incisos I, II, III, IV e V).

⁵⁸¹ **Instrumentos de Controle Ambiental:** são todos aqueles atos e mecanismos destinados a verificar a observância das normas e planos que visem à defesa e recuperação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, divididos em três momentos: antes (incisos III e IV), durante (incisos VII e VIII) e depois (inciso IX) da ação potencialmente danosa ao meio ambiente.

⁵⁸² Instrumentos de Controle Repressivo

Para analisar o conteúdo dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, observa-se a quarta crítica destinada à Lei nº. 6.938/81, que apresentou uma falta de técnica legislativa, ao tratar dos seus objetivos e princípios com uso alternado e confuso dos assuntos, como serão analisados adiante.

6.2. Objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente

Os objetivos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente revelam a intenção de o legislador estabelecer diretrizes de planejamento, de fiscalização, de racionalização do uso de bens naturais, e, por conseqüência, os limites legais sobre as atividades que envolvam ou afetem a qualidade ambiental.

Os objetivos previstos servem como parâmetros, e, mais do que isso, limites para a interpretação e aplicação da legislação ambiental, inclusive, para saber se a atividade que faz uso dos recursos naturais é legal ou ilegal.

Contudo, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente adotou a técnica legislativa de repetição, em que os objetivos são tratados nos artigos 2º, 4º e 5º, ora com a utilização do termo “objetivo”, ora com a utilização dos termos “metas”, “princípios” e “diretrizes”.

Com o auxílio da doutrina e a análise, a partir leitura dentro do contexto do conteúdo da Política Nacional do Meio Ambiente, poderemos verificar que os objetivos previstos na Lei nº. 6.938/81 se dividem em dois tipos: objetivo geral e objetivos específicos.

6.2.1. Objetivo Geral da Política Nacional do Meio Ambiente

O objetivo geral da Política Nacional do Meio Ambiente é aquele que está previsto no *caput* do seu art. 2º, *in verbis*:

*“Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da **qualidade ambiental** propícia à **vida**, visando a assegurar ao País, condições ao **desenvolvimento***

*sócio-econômico, aos interesses de **segurança nacional** e à proteção da **dignidade da vida humana** (...)*". (grifo nosso)

O objetivo maior da Política Nacional do Meio Ambiente deve ser entendido como a **finalidade** de viabilizar o desenvolvimento sustentável, através da adequação entre os deveres de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental e o direito de desenvolvimento humano.

Os deveres de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental partem da premissa de que a Política Ambiental irá buscar a manutenção do estado natural dos recursos naturais, conscientes de que alguns deles estarão sujeitos à intervenção humana, mesmo que de forma moderada, e essa intervenção poderá causar degradação, que deverá ser recuperada.

Verifica-se, então, que o legislador trabalhou em cima da busca da "qualidade ambiental", e não da intocabilidade dos recursos naturais, a partir da compreensão da estreita ligação mantida entre esse tipo de qualidade com a qualidade da vida humana.

A qualidade ambiental é variável, assim como o seu conceito, pois o seu cálculo depende de dados de processos nacionais que podem variar em urbano e rurais e, ainda, da identificação das políticas adotadas em todas as esferas: federal, estadual, municipal, pública ou privada.

Em outras palavras, para se identificar ou mensurar a qualidade ambiental, é necessário definir quais os objetivos para expressar os padrões de qualidade do meio ambiente e identificar as metas que se desejam alcançar, manter ou eliminar.

O que se pode verificar é que a Política Nacional do Meio Ambiente inseriu implicitamente a idéia de tolerância de algumas intervenções humanas sobre os recursos naturais, a tal ponto que possa ser admitida, se estiver dentro dos padrões de qualidade do meio ambiente.

Portanto, o objetivo geral da Política Nacional do Meio Ambiente, ou melhor, a sua finalidade é buscar a conciliação entre a proteção do meio ambiente, e a garantia do direito ao desenvolvimento socioeconômico, concretizando, assim, o desenvolvimento sustentável.

6.2.2. Objetivos Específicos da Política Nacional do Meio Ambiente

Os objetivos específicos da Política Nacional do Meio Ambiente estão previstos no seu art. 4º, de forma bastante ampla, *in verbis*:

“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 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”.

Tais incisos conjugam a qualidade ambiental e o desenvolvimento socioeconômico, com vistas à utilização racional e à disponibilidade permanente, como pressuposto de identificação do equilíbrio ecológico, este que é condição para uma sadia qualidade de vida.

Assim, os objetivos específicos devem ser entendidos como “*metas concretas que a execução da Política Ambiental visa a realizar como condição de efetivação do objeto e da finalidade por ela perseguidos*”⁵⁸³. (grifo nosso).

Percebe-se que é somente através da satisfação dos objetivos específicos, que o objetivo geral será alcançado, pois, os primeiros só podem ser satisfeitos através da implementação de planos, programas e projetos dentro de uma Política Nacional de Proteção Ambiental.

Por isso é sobre o conteúdo desses objetivos específicos que encontramos a **discricionariedade** governamental na elaboração de normas específicas e planos para a efetivação da Política Nacional do Meio Ambiente, pois poderão ser escolhidas, existindo uma certa liberdade, segundo o juízo de conveniência e oportunidade, na escolha do seu **conteúdo**⁵⁸⁴.

Ressalta-se que a discricionariedade administrativa não alcança o **dever de elaboração**, que é sua função obrigatória, vinculada aos termos das exigências constitucionais.

Tanto o objetivo geral quanto os objetivos específicos conduzem à constatação da tentativa de harmonizar a defesa do meio ambiente com o desenvolvimento econômico e com a justiça social, através da finalidade primeira que é a promoção do desenvolvimento sustentável e com a última finalidade maior que é a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

A precisão conceitual dos objetivos específicos, com todos seus elementos descritos, atribui a eles a mesmas características dos princípios da Política

⁵⁸³ SILVA, José Afonso. **Ibid.**, p. 215.

⁵⁸⁴ SILVA, José Afonso. **Ibid.**, p. 212.

Nacional do Meio Ambiente, na lei são chamados como diretrizes que serão analisados logo a seguir.

6.3. Princípios da Política Nacional do Meio Ambiente

Diferentemente dos objetivos da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, seus princípios são previstos expressamente, e sua aplicação serve para resolver os conflitos normativos, muito comuns nessa área.

O art. 2º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente previu expressamente os seguintes princípios, *in verbis*:

“(…)

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 seu 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 e tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do Estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação das áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

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

Na verdade, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente estabeleceu as proposições-diretrizes (art. 5º) que deverão se fundamentar nas proposições-

princípios (art. 2º), e estes deverão observar aquelas para orientar toda a ação governamental.

São cerca de dez incisos, que foram reunidos e agrupados em oito princípios os quais passaremos a analisar, relacionando-os com a previsão nos documentos internacionais.

6.3.1. Princípio da ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico

O princípio da ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico foi previsto no princípio nº. 17 da Declaração de Estocolmo, no princípio nº. 11 da Declaração do Rio de Janeiro, e consagrado no art. 225, § 1º, inciso II da Constituição Federal.

Esse princípio atribuiu ao Poder Público os **deveres** de defender e preservar o meio ambiente, a fim de garantir a efetividade da sustentabilidade e do equilíbrio ecológico.

Como foi visto anteriormente⁵⁸⁵, não se trata de administração de bem público (patrimônio), mas sim de gerência de um **bem de uso comum do povo**, considerado como um bem de natureza difusa, com características de objeto indivisível, titular indeterminado, todos eles ligados por uma circunstância fática, cuja posição é de supremacia perante os outros direitos, sejam eles públicos ou privados.

“O meio ambiente, como macrobem, é bem público, não porque pertença ao Estado (pode até pertencer-lhe), mas porque se apresenta no ordenamento constitucional e infraconstitucional, como ‘direito de todos’, como bem destinado a satisfazer as necessidades de todos. É bem público em sentido objetivo e não em sentido subjetivo, integrando a uma certa ‘dominialidade coletiva’, desconhecida do Direito tradicional Público, então porque incapaz de apropriação exclusivista,

⁵⁸⁵ Ver também o Capítulo I – Princípios de direito ambiental
Item 1.1.9 – Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente

porque destinado à satisfação de todos e porque, por isso mesmo, de domínio coletivo, o que não pode dizer de domínio estatal.⁵⁸⁶

Logo, esses bens não pertencem a ninguém especificamente, mas a toda coletividade, cabendo à administração pública apenas a sua gestão, e não o seu domínio, não podendo, portanto, dispor ou aliená-lo, mas tão somente agir como um gestor ou planejador do bem ambiental.

A manutenção do equilíbrio ecológico é um dever do poder público, que envolve a obrigação de defender e preservá-lo, através do exercício da atribuição que lhe foi conferida de bem gerir o bem difuso, com o uso de todos os instrumentos e poderes à sua disposição.

Esse dever público faz parte do compromisso estabelecido na **Agenda 21**, documento assinado na Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que versa sobre o planejamento futuro de ações a curto, médio e longo prazo, para garantir a sustentabilidade do planeta.

A agenda 21 definirá os direcionamentos das ações governamentais no sentido da manutenção do equilíbrio ecológico, cujo componente social é o desenvolvimento sustentável:

*“O desenvolvimento sustentável é um **componente social**, na Agenda 21, que se diferencia do desenvolvimento tradicional, uma vez que: 1) promove a Agenda 21, porque promove formas participativas de gestão; 2) subsidia, incrementa e realiza as políticas públicas, dando-lhes sustento; 3) promove a construção e descobertas das parcerias*⁵⁸⁷. (grifo nosso)

As ações governamentais na manutenção do equilíbrio ecológico, assim como o conteúdo dos objetivos específicos, são submetidos à discricionariedade governamental na elaboração de normas específicas e planos

⁵⁸⁶ BENJAMIN, Antônio Herman V. “Função ambiental”. **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão – coord.** Antônio Herman V. Benjamin. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 66.

⁵⁸⁷ LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 72.

para a efetivação da Política Nacional do Meio Ambiente, pois poderão ser ponderadas.

Mas essa discricionariedade envolve certa liberdade de sopesar o seu conteúdo, e não sobre o **dever** de sua elaboração, que não pode ser escolhido, apenas cumprido.

A própria Lei da Política Nacional do Meio Ambiente estabeleceu que compete ao poder público exercer papel fundamental na manutenção do equilíbrio ecológico, atribuindo-lhe a função de elaborar regulamentos técnicos de normas e padrões de qualidade, segundo os critérios de sua atuação, que podem versar sobre:

- Administração dos recursos naturais
- Controle da poluição industrial
- Planejamento territorial
- Gestão integrada de recursos

Portanto, a ação governamental pode versar sobre mecanismos de comando e controle, próprios de sua função ambiental, que visam a alcançar metas de qualidade ambiental inserida no próprio contexto do almejado desenvolvimento sustentável.

E, dessa forma, o princípio da ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico ilumina a direção para as próximas e futuras ações governamentais, como o principal ator responsável pela condução da Política Nacional do Meio Ambiente.

6.3.2. Princípio da racionalização do uso dos recursos naturais

O princípio da racionalização do uso dos recursos naturais envolve a consciência da possibilidade de usar o solo, o subsolo, a água e o ar de forma

sustentável, fundamentado nos princípios nº. 3 e 5 da Declaração de Estocolmo⁵⁸⁸, e no princípio nº. 8 da Declaração do Rio de Janeiro. Ele surgiu da consciência sobre a escassez e esgotamento dos recursos naturais, frente ao desenvolvimento econômico e o reconhecimento da soberania permanente sobre os recursos naturais.

Diante das necessidades ilimitadas do homem em detrimento à limitação dos recursos naturais, torna-se imprescindível fazer escolhas adequadas para melhor alocação desses recursos, sem prejuízo de outras necessidades, entretanto as decisões que se destinam à finalidade do emprego da verba orçamentária, são escolhas trágicas, pois, em última instância, implicam na negação de direitos que, no campo da saúde, podem redundar em grande sofrimento ou mesmo em morte⁵⁸⁹.

É admitida e autorizada a utilização dos recursos naturais com a condição de obediência ao limite de um uso racional e sustentável, o que significa, em outras palavras, atender aos parâmetros estabelecidos em lei e condicionados à preservação do meio ambiente.

Como os bens ambientais pertencem a toda coletividade, a outorga do domínio de alguns bens foi destinada à União e aos Estados, para que eles atuem como gestores, de forma que sempre que alguém quiser explorá-los, deverá buscar a autorização do respectivo ente federado responsável⁵⁹⁰.

O uso dos recursos naturais depende, portanto, da ingerência da administração pública, pois é para o Poder Público que são conferidas as atribuições e as competências, para disciplinar as condições e os limites para que o seu uso seja feito de forma racional.

⁵⁸⁸ Vide Capítulo V – Princípios de Direito Ambiental expostos nas Declarações Internacionais, no item 5.6.5. Princípio da utilização racional dos recursos ambientais.

⁵⁸⁹ AMARAL, Gustavo. **Direito, Escassez & Escolha**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 147.

⁵⁹⁰ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 54.

Essa prerrogativa é dada ao poder público, pois o uso dos recursos naturais exige um planejamento, que é feito através de uma política governamental racional⁵⁹¹, associado ao dever de fiscalizar, inerente ao poder de polícia, que visa a controlar o cumprimento das imposições.

Essa imposição decorre justamente do direito soberano que os Estados têm para o uso de seus recursos naturais⁵⁹², submetidos ao duplo controle nacional e internacional, em nome da sua preservação e da vida digna de toda a humanidade.

E é importante observar que o princípio da racionalização do uso dos recursos naturais está ligado à soberania permanente do uso de tais recursos e ao princípio do acesso equitativo a esses recursos, por abordar um bem que é de uso comum do povo. Assim, ele deve, inclusive, englobar o não-uso, isto é, a busca de um bem-estar geral em benefício das presentes e das futuras gerações.

Nesse sentido, Sandra Akemi Kishi⁵⁹³ observa que o princípio da utilização racional dos recursos naturais está atrelado ao princípio da razoabilidade, justamente por versar sobre a autorização ou não de seu uso:

“A razoabilidade, como conteúdo jurídico da isonomia, é o critério que autoriza as compensações para equalizar as diferentes situações no processo de acesso à diversidade biológica, em que, normalmente, contrapõem-se países desenvolvidos (detentores da biotecnologia) que necessitam dos recursos naturais e países em desenvolvimento (provedores da biodiversidade). É nesse critério que fundamenta, por exemplo, o acesso e a transferência de tecnologias pertinentes à conservação e à utilização sustentável da biodiversidade, a proteção jurídica do conhecimento tradicional, o financiamento dos encargos com a conservação, o acesso prioritário aos resultados do processo biotecnológico reservado aos países em desenvolvimento, em base justa e equitativa”.

⁵⁹¹ Vide Capítulo III – A Constituição Federal de 1988 e o meio ambiente, no item 3.4. A relação entre o meio ambiente e a Cooperação Internacional.

⁵⁹² Art. art. 21, IX e 174, § 1 da Constituição Federal de 1988.

⁵⁹³ KISHI, Sandra Akemi Shimada. **Ibid.**, p. 58 e 59.

Não basta ter a necessidade, a vontade e a tecnologia para usar os recursos naturais. Vai-se além disso, pois o acesso eqüitativo deve ser medido, de acordo com a razoabilidade do uso desses recursos, segundo os preceitos fundamentais do desenvolvimento sustentável.

Portanto, o princípio do uso racional dos recursos naturais, está ligado diretamente com a soberania permanente do uso e o acesso eqüitativo dos recursos naturais, buscando consolidar os fundamentos do desenvolvimento sustentável, através do emprego de novas tecnologias e da razoabilidade, que impõe limites à exploração do meio ambiente, a fim de evitar a sua escassez.

6.3.3. Princípio do controle das atividades potencial ou efetivamente poluidoras.

O princípio do controle das atividades potencial ou efetivamente poluidoras envolve a utilização do instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto nos artigos 9º, inciso IV e 11 da Lei nº. 6.938/81.

Esse princípio está intimamente ligado ao uso racional dos recursos, pois ambos buscam alcançar o equilíbrio ecológico, admitindo a manutenção e até incremento das atividades econômicas existentes, de acordo com os termos do desenvolvimento sustentável.

Os programas previstos na Política Nacional do Meio Ambiente não versam apenas no estabelecimento de medidas de contenção, preservação e reparação dos danos ambientais, mas buscam também a adequação das atividades potencial ou efetivamente poluidoras ao emprego de novas tecnologias e métodos eficientes, que usam os recursos naturais de forma racional.

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente estabeleceu que as atividades consideradas potencial ou efetivamente poluidoras dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do

Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

O controle dessas atividades é feito pelo Poder Público, através de um instrumento tecnicamente complexo chamado de licenciamento que, segundo o inciso I do art. 1º da Resolução 237/97 do CONAMA, é definido como:

“Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos ou 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”.

É através do licenciamento ambiental que as atividades potencial ou efetivamente poluidoras buscam do órgão ambiental competente as licenças para exercer sua atividade, com o estabelecimento das respectivas condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades que utilizam os recursos ambientais.

É no âmbito do poder executivo, de acordo com o exercício de seu poder de polícia, e do princípio da ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico que é feito o primeiro controle das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, através da expedição ou não da licença ambiental, segundo as exigências impostas.

Diferente da licença administrativa⁵⁹⁴, a licença ambiental⁵⁹⁵ não é um ato inteiramente vinculado ou discricionário⁵⁹⁶, visto que apresenta ambas as

⁵⁹⁴ "Ato administrativo vinculado, unilateral, pelo qual a administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais exigidos". BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 409.

características, pois dependem do preenchimento e análise dos requisitos ambientais:

*“No caso do licenciamento ambiental, sem negar à Administração a faculdade de juízos de valor sobre a compatibilidade do empreendimento ou atividade a planos e programas de governo, sobre suas vantagens e desvantagens para o meio considerado etc., importa enfatizar que o matiz que sobressai, aquele que lhe dá colorido especial, é o **da subordinação da manifestação administrativa** ao requerimento do interessado, uma vez atendidos, é claro, os pressupostos legais relacionados à defesa do meio ambiente e ao cumprimento da função social da propriedade. Vale dizer, fundamentalmente a capacidade decisória da Administração resume-se ao reconhecimento formal de que os requisitos ambientais para o exercício da propriedade estão preenchidos”.*

É durante as fases do licenciamento (licença prévia, licença de instalação e licença de operação) que o órgão público pode averiguar a legalidade e as condições técnicas de obra ou de atividade, a fim de expedir a licença ou até mesmo negá-la, caso não preencha os requisitos legais.

Uma vez expedida a licença, pode o órgão público investido no seu poder de polícia que exerce o segundo controle da atividade já licenciada, por meio de fiscalização do atendimento às condições, restrições e medidas de controle ambiental, no caso de desobediência, cassá-las ou anulá-las.

“Por todas essas razões, é de suma importância que o órgão que exerce o poder de polícia em meio ambiente, ao analisar um pedido de licença, seja criterioso e não se desvie, jamais, da legalidade. Do contrário, além da abalar a presunção de legitimidade dos atos da

⁵⁹⁵ Resolução CONAMA 237/97, no seu art. 1º, inciso 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”.

⁵⁹⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente...** p. 360 e 361.

*Administração Pública ambiental, o agente estará sujeito a sanções penais, civis e administrativas*⁵⁹⁷.

O terceiro controle exercido pelo poder público em face das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, reside nos casos em que essas atividades já estiverem provocando danos ambientais, anteriores à exigência do licenciamento, devendo ser fiscalizadas, e suas instalações ou técnicas obrigatoriamente readequadas, sob pena de paralisação imediata.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entendeu que é dever da Administração Pública, vincular à lei, a proteção e preservação ambiental, e, portanto legítimo o ato que faça cessar atividade perigosa:

*“A cessação da situação perigosa não fica no campo da discricionariedade da Administração, dependente exclusivamente de critérios de conveniência e oportunidade. Trata-se de dever constitucional e legal, consoante se infere da análise da Constituição Federal (art. 23, 182, 215, III e 225), da Lei Orgânica (art. 165), da Lei 6.938/81 (art. 14, par. 1º, cc o art. 4º VII), bem como da Lei 9.605/98 e do Regulamento da Lei estadual 997/76”*⁵⁹⁸.

Outra forma de controle dessas atividades exercida pelo poder público é feita através da regulamentação de normas técnicas de percentuais e padrões permissíveis de poluição.

Os padrões de qualidade previstos na Política Nacional do Meio Ambiente estabelecem limites de tolerância para a poluição, cientes de que não existe uma existência digna da população, sem o mínimo de poluição nos limites toleráveis.

“Art. 11 - Compete à SEMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento

⁵⁹⁷ FINK, Daniel; ALONSO JUNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 105.

⁵⁹⁸ TJSP, Ap. Cível n.º 201.361-5/0-00, rel. Des. Teresa Ramos Marques, data do j. 04.06.2003.

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”.

Dentre os instrumentos utilizados na regulação de área ambiental, existem os chamados instrumentos de “comando e controle”, que se baseiam na crença da elevada eficácia ecológica (certeza dos efeitos da regulação sobre a ambiental), conquistada por meio de estabelecimento de limites fixados na norma, que deverá ser cumprida, caso os poluidores não violem a lei.

Os limites de padrões de qualidade servem para constatar que o que se busca não é uma poluição zero, ou o cessar daquelas atividades que são potencial ou efetivamente poluidoras, mas sim, ao serem consideradas essenciais deverão se submeter a um amplo controle, seja durante o licenciamento, no ato de expedição de licença ambiental, e após, através da fiscalização do cumprimento de suas exigências impostas.

Portanto, o princípio do controle das atividades potencial ou efetivamente poluidoras envolve o princípio do uso racional dos recursos naturais, que autoriza o poder público, no exercício do poder de polícia ambiental, a todos os tipos de controle, a fim de evitar o desperdício ou emprego de técnicas ultrapassadas de exploração.

6.3.4. Princípio do zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras.

Assim como o princípio anterior, o princípio do zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras também envolve a utilização dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto no artigo 9º, incisos II e VI da Lei nº. 6.938/81.

A Política Nacional do Meio Ambiente estabeleceu que, dentre as formas de regulamentação técnica de normas e padrões de qualidade, temos o planejamento territorial, feito através do zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras e da criação de espaços especialmente protegidos pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal.

A criação dos espaços especialmente protegidos está regulamentada na Lei nº. 9.985/2000, que regulamentou o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

A unidade de conservação é *“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 regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”*⁵⁹⁹.

A própria lei do SNUC definiu as duas grandes espécies de unidades de conservação: **proteção integral**⁶⁰⁰ (estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio da vida silvestre) e **de uso sustentável**⁶⁰¹ (área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva da fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural).

⁵⁹⁹ Art. 2º, inciso I da Lei nº. 9.985/2000.

⁶⁰⁰ Art. 2º, inciso VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;

Art. 8º, incisos I a V da Lei nº. 9.985/2000

⁶⁰¹ Art. 2º, inciso XI - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

Art. 14, incisos I a VII da Lei nº. 9.985/2000.

Alem desses espaços especialmente protegidos, temos também aquelas áreas onde é exercida a atividade industrial, que gera poluição e, por isso, devem ser regulamentadas.

Especialmente em relação à poluição industrial, o poder público tem o dever de atuar com normas que combatam a poluição, o que pode ser feito através de uma política de controle da localização industrial em regiões densamente povoadas, consolidada no Decreto-lei nº. 1.413/75 e pelo Decreto nº. 76.389/75, que definiram as medidas de prevenção e controle da poluição industrial.

Essa primeira abordagem estratégica do governo se caracterizou por uma negociação restrita entre as empresas privadas e os órgãos de controle, a fim de reduzirem emissões de poluentes através da instalação de equipamentos de controle, para que, ao final, atingissem os padrões de qualidade do ar e da água fixados na lei.

A gestão realizada pelo poder público, utilizando-se principalmente de mecanismos de regulação direta ou comando e controle, não teve o objetivo de adotar medidas que induzissem o setor produtivo a estabelecer metas de qualidade ambiental inseridas na proposta de desenvolvimento sustentável, mas sim, através da regulação da área ambiental, por meio do zoneamento, que buscou uma eficácia ecológica, com a fixação dos limites do planejamento territorial a serem cumpridos e obedecidos.

O zoneamento ambiental possui importância tamanha, que foi consagrado na Constituição Federal⁶⁰² que dispôs ser competência da União a elaboração e a execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

O zoneamento *“consiste em um instrumento que determina a repartição do território para regular o uso da propriedade do solo e dos recursos naturais. Ele*

⁶⁰² Art. 21, IX da CF.

*representa a manifestação concreta do planejamento, quer dizer a concretização de um processo técnico voltado para a transformação da realidade, tendo em vista o ordenamento territorial e o cumprimento da função social da propriedade*⁶⁰³.

Reflexo também do princípio do uso racional dos recursos naturais, visa disciplinar o uso, a partir do planejamento do ordenamento territorial, implantados pelo poder público de acordo com os setores das atividades e definição de áreas de proteção ambiental, implantando uma verdadeira política pública de ordenamento territorial, que busca uma gestão ambiental integrada dos recursos naturais, para garantir um desenvolvimento sustentável e uma sadia qualidade de vida.

O planejamento territorial e o uso dos recursos naturais, feitos pelo instrumento do zoneamento podem ser destacados nas funções ambientais como agricultura, agronegócio urbano e industrial.

Na verdade, o zoneamento ambiental veio reunir todas as leis pontuais e esparsas existentes sobre o assunto, como o Estatuto da Terra⁶⁰⁴, o Zoneamento Industrial⁶⁰⁵, o Zoneamento Industrial em áreas críticas⁶⁰⁶, as Estações Ecológicas⁶⁰⁷, o Zoneamento Costeiro⁶⁰⁸, o Zoneamento Agroecológico⁶⁰⁹, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação⁶¹⁰, o Estatuto da Cidade⁶¹¹, o Zoneamento Ecológico-Econômico⁶¹² etc.

Portanto, o princípio do zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras versa sobre o uso do instrumento, implementado e

⁶⁰³ SILVA, Solange Teles. "Zoneamento ambiental, instrumento de gestão integrada do meio ambiente". **Política Nacional do Meio Ambiente: 25 anos da Lei n. 6.938/1981** / Coordenação ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 151 e 152.

⁶⁰⁴ Lei nº. 4.504/64, que estabeleceu a realização de estudos para o zoneamento do país em regiões homogêneas do ponto de vista socioeconômico e das estruturas agrárias.

⁶⁰⁵ Lei nº. 6.151/74, que afirmou a necessidade de um zoneamento industrial em todo o país.

⁶⁰⁶ Lei nº. 6.803/80, que dispôs sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial em áreas críticas, compatibilizando as atividades industriais com a proteção ambiental.

⁶⁰⁷ Lei nº. 6.902/81, que dispôs sobre as estações ecológicas.

⁶⁰⁸ Lei nº. 7.661/88, que dispôs sobre a zona costeira.

⁶⁰⁹ Lei nº. 8.171/91, que dispôs sobre a política agrícola.

⁶¹⁰ Lei nº. 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, reunindo e classificando as unidades, em dois grandes grupos: proteção integral e uso sustentável.

⁶¹¹ Lei nº. 10.257/01, que dispôs sobre o zoneamento urbano.

⁶¹² Decreto nº. 4.297/02, que definiu o zoneamento ecológico-econômico.

regulamentado pelo poder público, que visa ao planejamento territorial do exercício dessas atividades, de acordo com os setores das atividades e definição de áreas de proteção ambiental.

6.3.5. Princípio do incentivo de estudos e pesquisas

O princípio do incentivo de estudos e pesquisas orienta o uso racional e acesso eqüitativo dos recursos ambientais, como um verdadeiro instrumento da Lei nº. 6.938/81, previsto no art. 9º, V.

As pesquisas básicas e aplicadas para uso sustentável e a proteção de recursos ambientais são desenvolvidas através de tecnologias apropriadas às condições dos ecossistemas brasileiros e às necessidades econômico-sociais e ambientais de todo o país.

Isso parte do princípio da cooperação internacional, que visa a uma convivência harmônica e saudável entre os povos, permitindo, para tanto, compartilhar dos conhecimentos científicos e tecnológicos dos métodos de uso e exploração dos recursos naturais.

Esse compartilhamento de conhecimentos científicos e tecnológicos significa repartir experiências e investimentos, que contribuem com o desenvolvimento de novas técnicas e o aperfeiçoamento daquelas existentes utilizadas na exploração dos recursos naturais.

“A Declaração de Estocolmo em seu Princípio 5 também estabeleceu que os recursos não renováveis devem ser explorados de tal forma que não haja risco de serem exauridos e que as vantagens extraídas de sua utilização sejam partilhadas a toda humanidade, reclamando, desde 1972, a necessidade das compensações justas e eqüitativas decorrentes desse processo”⁶¹³.

⁶¹³ KISHI, Sandra Akemi Shimada. **Ibid.**, p. 59.

Esses benefícios devem, então, ser socializados e seus custos arcados por todos, sendo, então, necessário o incentivo para que cada um dos países envolvidos e interessados possa contribuir com essa evolução, e não apenas a apropriação dos conhecimentos adquiridos.

“A Convenção da Biodiversidade bem reforça que a repartição dos benefícios e resultados, advindos do acesso, uso e exploração econômica dos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, seja justa e eqüitativa. Isso não significa que somente a partilha dos resultados da coleta, das pesquisas ou do uso comercial do recurso genético deve ser adotado de eqüidade, mas também o próprio acesso, ou seja, a simples coleta de material biológico deve ser eqüitativa e justa, em prol da preservação do meio ambiente sadio para sociedade presente e futura”⁶¹⁴.

Temos previsto expressamente, na Política Nacional do Meio Ambiente, no seu artigo 13, as formas de incentivos que podem ser praticadas pelo poder público:

“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”.

⁶¹⁴ KISHI, Sandra Akemi Shimada. **Ibid.**, p. 61.

Dessa forma, o princípio do incentivo de estudos e pesquisas envolve o investimento dos países em pesquisas tecnológicas e científicas, bem como, o compartilhamento desses conhecimentos, através do acesso eqüitativo dos recursos naturais, na busca de novas técnicas, que evitem a escassez ou esgotamento desses recursos.

6.3.6. Princípio do acompanhamento do Estado da qualidade ambiental

Assim como os princípios anteriores, o princípio do acompanhamento do Estado da qualidade ambiental também envolve a utilização do instrumento previsto no artigo 9º, inciso I da Lei nº. 6.938/81.

Esse princípio é considerado basilar na execução da Política Ambiental, pois visa avaliar os resultados do seu cumprimento, através de relatórios que contenham a apreciação das atividades desenvolvidas, das suas deficiências e dos seus erros, bem como as propostas de correção e aperfeiçoamento necessários à consecução dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, que estabeleceu que a regulamentação técnica de normas e padrões de qualidade visa a compatibilizar as ações humanas com as limitações ambientais, proporcionando uma sadia qualidade de vida, através de uma qualidade ambiental positiva.

As legislações devem ser formuladas, segundo as aplicações científicas necessárias à manutenção do equilíbrio ecológico, não prescindindo de critérios e parâmetros técnicos:

*“Por isso, na elaboração, formulação e aplicação de leis e outros atos normativos, e em conformidade com requisitos técnicos que acompanham o exercício de direitos e deveres para com o meio ambiente, intercorrem ora restrições ora estímulos a determinados procedimentos. Este é o caso dos **Padrões de Qualidade Ambiental**”⁶¹⁵.*

⁶¹⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente...** p. 299.

Os padrões de qualidade⁶¹⁶ versam sobre a manutenção das características do meio ambiente, que é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”⁶¹⁷.

Assim, os padrões de qualidade ambiental serão afetados, ou considerados poluição, por força do resultado de atividades que, direta ou indiretamente, acarretem nas seguintes conseqüências:

- 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; ”⁶¹⁸.

Esses padrões de qualidade são considerados limites de aceitação da à poluição, toleráveis a níveis tais que não impeçam a existência digna da população.

A fixação dos padrões de qualidade ambiental é desenvolvida através da identificação de níveis ou graus de qualidade, de elementos, relações ou conjuntos de componentes, numericamente identificáveis, com fim de atender a determinados objetivos e que sejam aceitos pela sociedade.

Os padrões de qualidade possuem duas características⁶¹⁹: condição de estabelecimento sobre um enfoque específico, e, aceitação pela sociedade dos níveis ou graus fixados. Esta consiste, num primeiro momento, na discussão sobre as diferentes propostas, considerando os diferentes interesses, que buscará uma situação de consenso, para que, ao final, possam ser oficialmente aceitos e regularmente estabelecidos.

⁶¹⁶ Art. 3º, inciso II da Lei nº. 6.938/81

⁶¹⁷ Art. 3º, inciso I da Lei nº. 6.938/81

⁶¹⁸ Art. 3º, inciso III da Lei nº. 6.938/81

⁶¹⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente...** p. 299.

É competência do CONAMA o estabelecimento desses padrões de qualidade, sendo regulamentados até o momento: Câmara Técnica de Controle e Qualidade Ambiental⁶²⁰, Padrões de Qualidade do Ar⁶²¹, Padrões de Qualidade das Águas⁶²² e Padrões de Qualidade para Ruídos⁶²³, que podem ser classificados da seguinte forma:

- “- normas e padrões de qualidade ambiental (estabelecem quantidades de concentração de determinados poluentes que podem ser lançadas no ar, nas águas e no solo);*
- normas e padrões de emissão (estabelecem quantidades totais a ser despejadas no ambiente por uma fonte de poluição);*
- padrões de desempenho (especificam a porcentagem de remoção ou eficiência de determinado processo – por exemplo, a substituição de determinado insumo com alto teor de enxofre por outro de baixo teor);*
- padrões tecnológicos (exigem o uso de determinados equipamentos antipoluentes – por exemplo, filtros nas chaminés);*
- padrões de produto (estabelecem limites para a descarga de efluentes por unidade de produção)”⁶²⁴.*

Uma vez fixados seus limites, é necessário realizar o acompanhamento sistemático e contínuo, a fim de controlar os níveis de qualidade ambiental e fornecer informações sobre as suas condições ao poder público e a toda a coletividade.

A divulgação do conteúdo do acompanhamento dos níveis de qualidade ambiental possibilita levar ao conhecimento de todos sobre as condições ambientais e conseqüentemente proporciona o exercício do dever do poder público e de toda a coletividade de proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

⁶²⁰ Resolução CONAMA nº. 390, de 14 de maio de 2007.

⁶²¹ Resolução CONAMA nº. 005, de 15 de junho de 1989, completada pela Resolução CONAMA nº. 008, de 06 de dezembro de 1990..

⁶²² Resolução CONAMA nº. 020, de 18 de junho de 1986.

⁶²³ Resolução CONAMA nº. 001, de 08 de março de 1999.

⁶²⁴ RIBEIRO, Helena. **Olhares geográficos**. São Paulo: SENAC São Paulo, 2005, p. 122.

A informação desse acompanhamento possibilita também a satisfação dos objetivos expostos na Política Nacional do Meio Ambiente, como: divulgação de tecnologias de manejo do meio ambiente, divulgação de dados e informações ambientais, e, a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

O Poder Público tem o dever de prestar essas informações, assim como tem o dever de acompanhar os níveis de qualidade ambiental, para que possa exercer o controle dessas atividades, e a formulação de novas regulamentações sobre as normas técnicas de percentuais e padrões máximos de tolerância da poluição.

Portanto, o princípio do acompanhamento do Estado da qualidade ambiental envolve o princípio do controle das atividades potencial ou efetivamente poluidoras e o princípio da informação ambiental, para que possa proporcionar a defesa do meio ambiente, tanto pelo poder público quanto pela coletividade, e elaborar outras medidas necessárias para a manutenção do equilíbrio ecológico e o desenvolvimento sustentável.

6.3.7. Princípio da proteção e recuperação de áreas ameaçadas de degradação

O princípio da proteção e recuperação de áreas ameaçadas de degradação não é tanto um princípio, mas um verdadeiro objetivo a ser perseguido pela Política Nacional do Meio Ambiente.

Assim, sabe-se que é melhor proteger os recursos naturais, pois quando ocorrem danos, eles são geralmente irreparáveis ou de difícil reparação ao *status quo ante* do dano, sem considerar os prejuízos que acarretam no equilíbrio ecológico dos ecossistemas.

Portanto, o princípio da proteção de áreas ameaçadas de degradação está intimamente ligado ao princípio da prevenção, um dos principais princípios do direito ambiental, pois traduz a realidade da dificuldade da reparação que envolve os

danos ambientais, e corresponde à exigência constitucional do dever de “*defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*”⁶²⁵.

A proteção de áreas ameaçadas de degradação ambiental é garantida por meio de instrumentos colocados à disposição, no âmbito administrativo e jurisdicional.

No âmbito administrativo, temos, como exemplo, o licenciamento ambiental, o estudo de impacto ambiental, o zoneamento industrial, o tombamento administrativo, as sanções administrativas de interdição das atividades, o manejo ecológico, as auditorias ambientais, a gestão ambiental etc.

Michel Prieur⁶²⁶ destaca medidas preventivas adequadas, antes da elaboração de um plano ou da realização de uma obra ou de uma atividade. Dele decorrem três instrumentos: o Estudo de Impacto Ambiental, a autorização prévia para o exercício de atividades poluentes e o combate na fonte (eliminação ou redução da poluição em suas origens).

No âmbito jurisdicional, destacam-se, dentro dos instrumentos jurídicos da ação civil pública, a ação popular e a possibilidade de requerer “*tutela de urgência, tais como liminares antecipatórias dos efeitos do mérito e das medidas cautelares, sempre com eficácia mandamental e executiva lato sensu*”.⁶²⁷

Além da proteção, a recuperação de áreas degradadas envolve a ocorrência de um dano ambiental, relacionado à ofensa ou ao prejuízo de bens ou interesses juridicamente protegidos.

Em relação ao dano ambiental, a Política Nacional do Meio Ambiente não previu expressamente a sua definição, mas estabeleceu a obrigação de repará-lo⁶²⁸ segundo os ditames da **responsabilidade objetiva**⁶²⁹.

⁶²⁵ Art. 225, *caput* da CF/88

⁶²⁶ PRIEUR, Michel. **Droit de l'Environnement**, 3ª ed. Paris: Dalloz, p. 70.

⁶²⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ibid.**, p. 149.

⁶²⁸ Art. 4º, VII da Lei 6.938/81.

⁶²⁹ Art. 14, § 1º da Lei 6.938/81 e art. 225, § 3º da CF/88.

*“(...) dano ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante e, indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que se refletem no macrobem”*⁶³⁰.

Além de ser apurada a responsabilidade de forma objetiva, aquele que provocou o dano ambiental, ainda estará sujeito às sanções **penais** e **administrativas**, independentemente da **obrigação de reparar** os danos causados, conforme o disposto no art. 225, § 3º da Constituição Federal e o art. 3º da Lei de Crimes Ambientais nº. 9.605/98.

A responsabilidade objetiva se fundamenta na Teoria do Risco da Empresa e apresenta as seguintes conseqüências:

*“a adoção, pela Lei, da **teoria do risco da atividade ou da empresa**, da qual decorre a **responsabilidade objetiva** traz como conseqüências principais: a) a prescindibilidade da culpa e do dolo para que haja o dever de reparar o dano; b) a irrelevância da licitude da conduta do causador do dano para que haja o dever de indenizar; c) a inaplicação, em seu sistema, das causas de exclusão da responsabilidade civil (cláusula de não-indenizar, caso fortuito ou força maior)”*.⁶³¹

A responsabilidade objetiva, ao vincular-se à teoria do risco integral, expressa a grande preocupação dos doutrinadores brasileiros em estabelecer um sistema de responsabilidade por dano ao meio ambiente o mais rigoroso possível, o que se justifica em face do alarmante quadro de degradação existente no Brasil⁶³².

⁶³⁰ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo**, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 104.

⁶³¹ NERY JÚNIOR, Nélon. “Responsabilidade civil e meio ambiente”. **Revista do Advogado nº. 37**. São Paulo: AASP, 1992, p. 38.

⁶³² BARACHO JÚNIOR, José de Oliveira. **Responsabilidade Civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 322.

A caracterização da responsabilidade objetiva em matéria ambiental é feita apenas com a existência comprovada do dano e o nexo de causalidade entre a conduta do poluidor e esse dano.

*“Não se aprecia subjetivamente a conduta do poluidor, mas a ocorrência do resultado prejudicial ao homem e seu ambiente. A atividade poluente acaba sendo uma apropriação pelo poluidor dos direitos de outrem, pois, na realidade, a emissão poluente representa um confisco do direito de alguém em respirar ar puro, beber água saudável e viver com tranqüilidade. Por isso, é imperioso que se analisem oportunamente as modalidades de reparação do dano ecológico, pois, muitas vezes, não basta indenizar, mas fazer cessar a causa do mal, pois um carrinho de dinheiro não substitui o sono recuperador, a saúde dos brônquios, ou a boa formação do feto”.*⁶³³

Mesmo que a conduta do agente causador do dano seja lícita, autorizada pelo órgão competente e obedecendo a padrões técnicos para o exercício da atividade, se, da atividade gerar o dano ambiental, automaticamente gera o dever de repará-lo.

Há fato que decorre ao assumir o risco da atividade; caso pretenda exercer certa atividade que pode ou não causar danos, a pessoa física ou jurídica deve assumir todos os riscos que dela podem ocasionar.

*“A idéia de risco integral procura sugerir a inexistência de excludentes de responsabilidade, expressando a forma mais rigorosa de imputação de responsabilidade por dano ao meio ambiente. A obrigação de reparação decorreria do fato **dano**, excluindo-se qualquer outra determinante externa a ele”.*⁶³⁴ (g.n.)

Dentre as formas de reparação de dano ambiental, temos: a recomposição do meio ambiente degradado; a indenização, na impossibilidade dessa recomposição; e a condenação de obrigação de fazer ou não fazer.

⁶³³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 322.

⁶³⁴ BARACHO JÚNIOR, José de Oliveira. **Responsabilidade Civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 322.

A reparação do dano deve buscar, primeiramente, recuperar todo o meio ambiente lesionado, a fim de conquistar uma recomposição *in natura*⁶³⁵, isto é, a volta da situação anterior ao dano; e a aplicação da indenização pecuniária ocorrerá somente de forma subsidiária, quando não for mais possível a recomposição ambiental.

*“O dano deve ser reparado integralmente, o mais aproximadamente possível, pela necessidade de uma compensação ampla da lesão sofrida. Não obstante, há imensa dificuldade em se apurar o ressarcimento do dano ambiental, devida às barreiras na avaliação econômica do bem ambiental e na difícil reposição”*⁶³⁶.

Não quer dizer que o dano ambiental possa ser transformado em valor pecuniário ou ser considerado completamente reparável, pois é impossível a restauração integral de um ecossistema afetado pelo dano.

*“A responsabilização do réu pode ser repressiva da lesão consumada, ou preventiva de sua consumação iminente. Melhor será sempre a ação preventiva, visto que há lesões irreparáveis in specie, como a derrubada ilegal de uma floresta nativa ou a destruição de um bem histórico, valioso pela origem e autenticidade. Daí por que a Lei da ação civil pública admite a condenação de fazer ou não fazer (artigo 3º (...))”*⁶³⁷.

O que se verifica é que a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas ameaçadas de degradação, não é tanto um princípio, mas um meio para atingir a finalidade da Política Nacional do Meio Ambiente: princípio-meio; princípio-instrumental; é exigido também pelo art. 225, § 1º, I da Constituição Federal, como meio de assegurar o direito de todos por uma existência digna e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

⁶³⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Ibid.**, p. 30.

⁶³⁶ LEITE, José Rubens Morato. **Ibid.**, p. 224.

⁶³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. “Proteção ambiental e ação civil pública”. **Revista Justitia nº. 48**. São Paulo: jul./set. de 1986, p. 98.

O princípio da proteção e recuperação de áreas ameaçadas de degradação visa a prevenir o dano, e, caso ele ocorra, deve ser reparado integralmente, sob o império da responsabilidade objetiva, sujeito, cumulativamente às três esferas de responsabilidade: penal, civil e administrativa.

6.3.8. Princípio da educação ambiental

O princípio da educação ambiental visa a atingir a todos os níveis de ensino e a toda comunidade, objetivando capacitá-la para a participação ativa na defesa do meio ambiente.

A educação ambiental é considerada uma das condições impostas pela Constituição Federal de 1988, como obrigatórias ao Poder Público para promover e assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do seu art. 225, § 1º, VI.

“Ela é um dos mais importantes mecanismos que podem ser utilizados para a proteção do meio ambiente, pois não se pode acreditar – ou mesmo desejar – que Estado seja capaz de exercer controle absoluto sobre todas as atividades que, direta ou indiretamente, possam alterar a qualidade ambiental. É através da educação ambiental que se faz a verdadeira aplicação do princípio mais importante do Direito Ambiental: o princípio da prevenção”⁶³⁸.

O texto constitucional assumiu a idéia de que a conscientização ecológica constitui um fator preponderante na proteção ambiental, na medida em que as pessoas se sentem responsáveis diante da conservação da qualidade do meio ambiente, não só não o comprometendo como pressionando-o, para que os outros não o façam.

A educação ambiental deve ser promovida em todos os níveis de ensino e aprendizado, e, sob qualquer forma de transmissão de conhecimentos e experiências, deve ser assegurada.

⁶³⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**, 9ª ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2006, p. 239.

Também deve ser promovida, nos casos de cursos de capacitação da comunidade para a sua participação ativa, através de segmentos organizados, na defesa do meio ambiente, quer na fase da elaboração de políticas públicas, quer nas várias formas de implementação de planos, programas e projetos, de âmbito local até âmbito nacional.

É importante destacar que a educação ambiental visa a alcançar a **conservação** ambiental e não a **preservação**, pois o objetivo é a *“proteção do meio ambiente com a utilização racional dos recursos naturais, a fim de beneficiar a posteridade, assegurando a produção contínua de plantas, animais e materiais úteis, mediante o estabelecimento de um ciclo equilibrado de colheita e renovação”*⁶³⁹.

De acordo com a Lei nº. 9.795/99 que dispôs sobre a educação ambiental e instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental, definiu que os processos de educação ambiental devem capacitar o indivíduo a compreender adequadamente as implicações ambientais que podem causar o desenvolvimento econômico e social.

“Art. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade”.

Portanto, a educação ambiental não visa à educação ecológica, mas é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo ser incluída, para propiciar a atuação individual e coletiva voltada para a prevenção, a identificação e a solução de problemas ambientais.

Dentro dos princípios básicos⁶⁴⁰ que regem a educação ambiental e os objetivos fundamentais⁶⁴¹ da Política Nacional de Educação Ambiental, podemos

⁶³⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Ibid.**, p. 240.

⁶⁴⁰ Lei nº. 9.795/99 no seu art. 4º. São **princípios básicos** da educação ambiental I - o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo;

observar que são vastos e amplos, ao ponto de serem considerados utópicos de serem atendidos.

O que se pode verificar é a intenção de o legislador garantir expressamente, a possibilidade de participação de todas as pessoas no dever de proteção e fiscalização do meio ambiente.

Helita Barreira Custódio⁶⁴² observa a educação ambiental e a conscientização pública como direitos e deveres fundamentais:

*“(...) o **caminho fundamental, meio único capaz de conduzir qualquer pessoa ao imprescindível grau de real sensibilidade e de responsável tomada de consciência, aliado ao firme propósito, por meio de efetiva colaboração ou cooperação, participação, contribuição ou ação, no sentido de explorar ou utilizar racionalmente a propriedade (própria ou alheia, pública ou privada), os recursos ambientais (naturais ou culturais) nela integrantes, bem como integrantes do meio ambiente e da Natureza, em permanente defesa e***

II - a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o sócio-econômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade;

III - o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, na perspectiva da inter, multi e transdisciplinaridade;

IV - a vinculação entre a ética, a educação, o trabalho e as práticas sociais;

V - a garantia de continuidade e permanência do processo educativo;

VI - a permanente avaliação crítica do processo educativo;

VII - a abordagem articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais;

VIII - o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural.

⁶⁴¹ Lei nº. 9.795/99 no seu art. 5º. São **objetivos fundamentais** da educação ambiental:

I - o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos;

II - a garantia de democratização das informações ambientais;

III - o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social;

IV - o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania;

V - o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais, com vistas à construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade;

VI - o fomento e o fortalecimento da integração com a ciência e a tecnologia;

VII - o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade.

⁶⁴² CUSTÓDIO, Helita Barreira. “Princípios indispensáveis ao cumprimento da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente”. **Política Nacional do Meio Ambiente: 25 anos da Lei n. 6.938/1981** / Coordenação ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 25.

preservação do patrimônio ambiental saudável, como condição essencial à continuidade da vida em geral e à sobrevivência da própria humanidade” (grifos da autora).

Portanto, o princípio da educação ambiental, aliado ao princípio da prevenção e ao princípio da participação, tem por objetivo proporcionar a formação e o conhecimento das pessoas, a fim de as capacitarem para a compreensão adequada da necessidade do equilíbrio ecológico e do desenvolvimento sustentável.

E, assim, finalizamos a análise dos princípios previstos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, bem como o seu contexto inserido, envolvendo o conteúdo e os objetivos da referida lei.

É esta análise que se fez necessária, como já foi exposto, pois os princípios previstos na Lei nº. 6.938/81, ora são considerados doutrinariamente como princípios de direito ambiental, ora são usados como metas a serem alcançadas pela Política Ambiental.

Sob um conteúdo com críticas e elogios, é prematura a afirmação de que a previsão na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente possa ser considerada um critério de identificação dos princípios de direito ambiental, urgindo a necessidade de análise segura sobre todos os pressupostos considerados como critérios determinantes da identificação desses princípios.

Passaremos, então, a seguir, a análise dos critérios para a identificação dos princípios fundamentais de direito ambiental, segundo a comparação de cada um dos critérios previstos: doutrina, Declarações Internacionais, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, conjugação de todos os princípios existentes, e a Constituição Federal.

CAPÍTULO VII – CRITÉRIO PARA A IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DE DIREITO AMBIENTAL

De tudo que foi pesquisado até o presente momento sobre os princípios de direito ambiental brasileiro, o que pode ser observado é que a doutrina fez uma abordagem diferenciada, que altera quanto ao enfoque quantitativo, qualitativo e terminológico.

A proliferação de princípios de direito ambiental, sem dúvida nenhuma, foi influenciada pela Declaração de Estocolmo 1972 e pela Declaração do Rio de Janeiro 1992, que proclamaram inúmeras diretrizes orientadoras para uma proteção ambiental global.

Resta saber quais dos critérios podem se utilizados para reconhecer determinados princípios como sendo os princípios de direito ambiental: a) a doutrina como critério de identificação dos princípios de direito ambiental; b) as Declarações Internacionais como critério de identificação dos princípios de direito ambiental; c) a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente como critério de identificação dos princípios de direito ambiental; d) critério da conjugação do conteúdo de todos os fundamentos acima mencionados; e) critério do conteúdo da Constituição Federal.

A partir de tais parâmetros, tentar-se descobrir também se existem outros critérios além desses, ou no caso da inexistência de nenhum critério identificador, é preciso verificar se é realmente necessária a criação de um capaz de identificar os princípios considerados como de direito ambiental.

Assim, a correta identificação dos princípios de direito ambiental propicia a realização de um estudo sobre eles, cuja importância é observada por Álvaro Luiz Valery Mirra⁶⁴³:

“a) permitem compreender a autonomia do direito ambiental;

⁶⁴³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Princípios fundamentais de direito ambiental”. **Revista de Direito Ambiental nº. 02**. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 52.

b) auxiliam no entendimento e na identificação da unidade e coerência existentes entre todas as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental;

c) extraem as diretrizes básicas que permitem compreender a forma pela qual a proteção do meio ambiente é vista na sociedade;

d) servem de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental, indispensável para a sua aplicação”.

7.1. A doutrina como critério de identificação dos princípios de direito ambiental

Devido ao fato de parte dos princípios do Direito Ambiental ser construções eminentemente doutrinárias⁶⁴⁴ que se basearam nos textos legais e nas declarações internacionais de Direito, a quantidade e a denominação desses princípios variam da interpretação de um autor para outro.

Através dos estudos doutrinários, é possível verificar a existência indiscriminada de princípios considerados como de direito ambiental, o que, na verdade, reflete a inexistência de um critério único ou identidade padrão nos estudos doutrinários.

“A doutrina é uma importante fonte material do direito ambiental, pois, através dela, muitas mudanças legislativas e interpretativas têm sido adotadas nos mais diversos países. Merece destaque, no particular, a elaboração doutrinária dos princípios de direito ambiental que, cada vez mais, tornam-se fundamentais na elaboração de leis e na aplicação judicial das normas de proteção ao meio ambiente. No Brasil, é bastante comum que decisões judiciais cite expressamente a doutrina elaborada por juristas nacionais e estrangeiros”⁶⁴⁵.

⁶⁴⁴ FARIAS, Talden. “Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais e justiça ambiental”. **ANAIS do 12º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia** / Coord. BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eládio, vol. 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008, p. 729.

⁶⁴⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**, 9ª ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2006, p. 47.

Não se desmereceu o trabalho intelectual dedicado a cada estudo, ao contrário, partiu-se da análise dos critérios e conteúdos desenvolvidos em cada um deles, para que fosse possível direcionar os estudos mais conceituados, na tentativa de distinguir os traços característicos comuns entre eles.

Desse modo, é reconhecida a importância do papel exercido pela doutrina na construção e na evolução do direito, como um verdadeiro direito científico⁶⁴⁶, pois é composto pelo conjunto dos resultados de indagações de profissionais do direito, com tríplice função:

“Efetivamente, tríplice é o papel que desempenha o direito científico na vida jurídica, a saber:

a) interpretação das leis

b) preparação do direito constituendo;

c) suprimimento das lacunas do sistema legal e consuetudinário”⁶⁴⁷.

A aplicação da norma jurídica é o momento final do processo interpretativo de concretização do direito

É diferente da hermenêutica que é o gênero, onde uma das espécies é a interpretação. Abstrata, a hermenêutica *“é parte da ciência jurídica que tem por objeto o estudo da sistematização dos processos que devem ser utilizados para que a interpretação se realize, de modo que o seu escopo seja alcançado da melhor maneira”⁶⁴⁸.*

É através da hermenêutica jurídica, domínio teórico, especulativo, e abstrato, que são formuladas e estudadas a sistematização dos princípios e regras de interpretação do direito. A hermenêutica é a teoria da interpretação das leis.

O intérprete parte do pressuposto que o sistema jurídico é composto por vários componentes, que constituem um conjunto harmônico e interdependente, e todas as normas inseridas se inter-relacionam umas às outras. A sua investigação

⁶⁴⁶ SAVIGNY, Friedrich Karl von. **System des heutigen Romischen Rechts**. Berlim: Scientia Verlag Aalen, 1981.

⁶⁴⁷ FRANÇA, R. Limongi. **Hermenêutica jurídica**, 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 174.

⁶⁴⁸ MAXIMILIANO, Carlos. **Ibid.**, p. 14.

versa sobre a pesquisa do significado de um objeto, dentro do mesmo diploma legal ou de outras leis, para esclarecer o sentido de cada uma delas.

”Na realidade, no nosso sistema, a doutrina forma a base dos conhecimentos jurídicos de nossos profissionais, pois é ela quem os instrui nas escolas de Direito. A doutrina atua diretamente sobre as mentes dos operadores jurídicos por meio de construções teóricas que atual sobre a legislação e a jurisprudência. Somente por meio da obra de estudiosos temos acesso à visão sistemática do Direito. A simples leitura de textos legais, por si só, assemelha-se a um corpo sem alma, por vezes complexo e inatingível”⁶⁴⁹.

O sistema jurídico ambiental apresenta certas particularidades⁶⁵⁰ e, no passado, era caracterizado por ser formado com legislação esparsa e assistematizada, que, posteriormente, foi influenciada pelos documentos internacionais, mas, para alguns, era desconsiderada a existência dele como um ramo jurídico.

A falta de legislação ambiental que sistematizasse o seu conteúdo propiciou o ignorar da existência desse ramo do direito, sendo muito trabalhosa a sua difusão, quiçá, ser compreendido corretamente, para alcançar aos seus objetivos: proteger o meio ambiente e garantir uma existência digna das presentes e futuras gerações.

Até então, a interpretação sobre a proteção do meio ambiente era meramente ecológica, isto é, ambientalista fundamentada no biocentrismo⁶⁵¹, e o

⁶⁴⁹ VENOSA, Silvio de Salvo. **Introdução ao Estudo do Direito**, 1ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Atlas, 2004, p. 156

⁶⁵⁰ Ver Capítulo IV – Considerações para a compreensão do direito ambiental.

⁶⁵¹ “*Verifica-se clivagem conceitual no movimento ecológico. Um segmento mais social preocupa-se com legalismo prescritivo que determina como cuidar-se do meio ambiente. Parcela mais crítica concentra-se nos porquês da aludida proteção, desenhando-se uma ética da terra, um ambientalismo holístico. Esse grupo também convive com uma dicotomia. Para os mais conservadores, protagonistas de um ambientalismo pouco profundo (shallow environmentalism) a proteção ambiental decorre do fato de que a natureza tem valor instrumental para nós, seres humanos; trata-se da concepção dominante. A esse intenso antropocentrismo contrapõe-se um biocentrismo insurgente, que reconhece direitos intrínsecos à própria natureza, hostilizando o pragmatismo de matiz humanista. Conotações mais sociológicas denunciam o uso do ambientalismo por parte de injunções políticas orquestradas para a captação de recursos externos e de simpatias ensejadoras de votos, prestígio, poder*”. GODOY, Arnaldo Sampaio Moraes. **Fundamentos filosóficos do direito**

que existia era a exploração predatória e incessante dos recursos naturais pelo homem, e a favor dele e de suas necessidades, progressivas sob um consumismo descartável e cada vez mais ilimitado.

A expansão desordenada da economia, através da globalização, e a rapidez da velocidade das informações, fizeram com que os mercados ativos de produtos e serviços atingissem o mundo rapidamente, gerando e evoluindo a exportação e importação dos mais diversos produtos.

A falta de consciência da proteção dos recursos ambientais do passado pode ser compreendida como resultado de uma prática antiga na formação histórica do homem, baseada na falta de percepção do esgotamento e do discernimento da possibilidade de escassez dos recursos naturais, que poderiam desaparecer com o passar do tempo.

Nesse cenário em que a doutrina brasileira trabalhou e conduziu suas pesquisas, na busca principal de consolidação do direito ambiental, como um ramo autônomo e independente do direito, dispensando tratamento aos seus princípios das formas mais variadas.

*"Na verdade, sendo a doutrina o estudo científico do direito a que se dedicam os jurisconsultos, a sua influência na vida jurídica é importantíssima: na construção de institutos jurídicos, **na determinação dos princípios gerais de direito**, a feitura e na interpretação das leis, na integração das lacunas, na codificação do material normativo, na formação dos juristas etc. Esta influência depende da valia intrínseca dos jurisconsultos, da sua **autorictas** ou saber socialmente reconhecido"⁶⁵². (grifo nosso)*

Justificável e louvável atitude, pois se assim não o fosse feito, talvez não tivéssemos hoje um ordenamento jurídico tão complexo, completo e moderno com merecido destaque internacional⁶⁵³.

*“(...) já que todo elemento ou fórmula que pretende traçar um caminho conclusivo ao intérprete é uma forma de escolhas dentre as diversas técnicas disponíveis, resultando, em sua grande maioria, de trabalhos doutrinários. Os métodos adotados devem ser, de alguma forma, **justificados**, no que a **doutrina tem avançado** para identificar quais os possíveis (válidos) fundamentos do decisionismo interpretativo”⁶⁵⁴.* (grifo nosso).

Ao que parece, a preocupação maior, de necessidade imediata, era a afirmação do direito ambiental, com seus princípios e regras próprias, capazes de proclamar sua independência dos outros ramos do direito, plenamente apto a assegurar a proteção dos direitos nela previstos.

Tal situação começou a ser modificada a partir da criação da Política Nacional do Meio Ambiente, e foi consolidada com a consagração da proteção dos recursos naturais no texto maior da Constituição Federal de 1988, ao passar a interpretação, de acordo com intenção humanística, à valorização do homem, como direito fundamental⁶⁵⁵.

A mudança, na interpretação provocada pela proteção ambiental, acarretou o despertar para uma nova consciência, e o intérprete precisou buscar o verdadeiro significado da tutela jurídica dos recursos naturais, segundo a conciliação entre desenvolvimento econômico e a proteção do homem e do ecossistema, a fim de propiciar uma existência digna para as presentes e futuras gerações.

⁶⁵³ ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. **Ibid.**, p. 179.

⁶⁵⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**, 2ª ed. São Paulo: Editora Celso Bastos, 1999, p. 75.

⁶⁵⁵ Podemos observar no Capítulo III – Constituição Federal de 1988 e o Meio Ambiente, no item 3.2. A previsão expressão sobre meio ambiente na Constituição Federal, um rol de artigos que se relacionam com a vida humana, com a proteção aos recursos naturais.

Art. 1º, inciso III - sa

O Direito Ambiental era tido como um "Direito Novo", e foi necessária a revisão das "interpretações consagradas" e "tradicionais" do direito, para poder ter condições necessárias para a compreensão desse "novo ramo do direito".

Então, foi a partir da constitucionalização das normas jurídicas ambientais que os seus conceitos apresentaram a sua definição mais ampla, cujo reflexo se estendeu às grandes dimensões, inclusive na estrutura do Estado Democrático de Direito.

A estrutura do Estado de Direito brasileiro precisou de uma releitura, com o advento dos valores ecológicos inseridos em toda a extensão do texto constitucional, nas funções públicas estatais (estrutura política), nos direitos e garantias fundamentais (estrutura formal), na ordem econômica (estrutura material) e na valorização do trabalho (estrutura social).

Entretanto, essa releitura acarretou identificação de princípios como sendo princípios de direito ambiental, tais como o dever de defender e preservar os bens ambientais; a supremacia do interesse público na proteção ambiental; a dignidade da pessoa humana (que não é exclusivo do direito ambiental); o acesso equitativo aos bens ambientais; o princípio da função social e ambiental da propriedade; princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente.

Na verdade, foi exigido da doutrina o trabalho interpretativo de reformulação na estrutura do Estado de Direito, com vistas à proteção ambiental e à adaptação da estrutura já existente, para implementar a defesa do meio ambiente em todas as suas formas.

A releitura das partes que compõem a estrutura do Estado de Direito é necessária para a compreensão exata do ingrediente essencial e direcionador para o sentido da existência de uma vida digna humana, cuja sobrevivência e subsistência dependem do uso sustentável dos recursos naturais, além da cooperação mútua entre os povos.

Isso faz com que se possa entender que não se trata de princípios de direito ambiental, mas reflexos diretos da proteção do meio ambiente, que ampliou as funções do poder público; esclareceu o conteúdo dos direitos e garantias fundamentais (dignidade da pessoa humana e acesso eqüitativo aos bens ambientais); interpretou o novo sentido da atividade econômica e da função social (e ambiental) da propriedade; e levou à compreensão das necessidades de valorização do trabalho humano.

Prevalece, então, o novo sentido de existência humana, de cooperação nacional e internacional, tanto dentro do exercício da função pública, quanto no sistema dos direitos fundamentais, ou, ainda, na ordem econômica e social do Estado de Direito, membro de uma comunidade internacional.

Não é à toa que o texto Constitucional previu em toda a sua extensão, direta ou indiretamente, a proteção ambiental, fora do sentido ecológico, e sim dentro do sentido de existência digna humana, protegida pelo Poder Público, adequada à sua existência e ao exercício de seus direitos e atividades, aptos a desenvolverem e estimularem seus trabalhos, sob um objetivo além do lucro, o de uso sustentável de seus recursos, que podem ser usados pelas presentes e futuras gerações.

Por isso, não podem ser considerados princípios de direito ambiental, pois não são mandamentos informadores da racionalidade do ordenamento jurídico, não são razões *prima facie* das regras, mas são reflexos da releitura das normas que organizam as estruturas do Estado de Direito.

É sob a regência desse Estado de Direito que o direito ambiental deve se pautar, observando suas estruturas e mandamentos superiores, que ordena e garante a unidade de todo o sistema jurídico brasileiro.

O direito ambiental não está alheio a isto, nem poderia ser diferente, mas apresenta características peculiares diante dos outros ramos do direito que

precisam ser respeitadas, para melhor aplicar as regras que fazem parte do seu sistema jurídico.

Não é possível uma convivência harmônica entre os povos sem observar as Estruturas Política, Formal, Material e Social do Estado de Direito, e, ainda, as relações internacionais afetadas e alteradas pela consagração da proteção ambiental no texto da Lei Maior.

A doutrina ainda se dedicou à interpretação do significado do “bem ambiental”, e o colocou em posição suprema, nos moldes da estrutura do direito administrativo, empregados no direito ambiental, como o princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente; princípio da natureza pública da proteção ambiental; princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente.

Sabe-se da influência do direito administrativo perante o direito ambiental, mas isso não faz com que se possa simplesmente aceitar o empréstimo dos princípios nele consagrados, como sendo princípios de direito ambiental, pois este não é um sub-ramo daquele, mas sim um ramo autônomo e independente, com regras e princípios próprios. Mesmo porque a natureza difusa do bem ambiental amplia a dicotomia pública e privada da tradicional divisão do direito, pois transcende⁶⁵⁶ o indivíduo, e vai além das funções administrativas, pois envolve o direito de todos indistintamente, independentemente da localização, *status* social ou nacionalidade.

O que pode, talvez, contribuir para essa confusão, é outra particularidade que é identificada no direito ambiental, o de interdisciplinar, pois é um ramo direito que pode se inter-relacionar com todos os outros ramos, considerado também como multidisciplinar, por relacionar-se com outras ciências que estudam o meio ambiente.

⁶⁵⁶ GOMES JUNIOR, Luiz Manoel **Curso de Direito Processual Coletivo**2ª ed. São Paulo: SRS, 2008, p. 09.

Isso só é possível, pois o objetivo primeiro do direito ambiental é assegurar uma existência digna do homem, imposta em todas as esferas jurídicas, e que devem procurar o equilíbrio, através do desenvolvimento sustentável de todas as atividades humanas, sejam civis, tributárias, trabalhistas, econômicas, comerciais ou penais.

Mas essa relação é apenas de inter-relação ou característica de uso multidisciplinar, e não pode ser admitida a inter-penetração de um ramo, dentro do direito ambiental, como se dele fizesse parte, sem levar em consideração suas características peculiares e seus fundamentos específicos.

É perigoso o empréstimos de princípios de outros ramos do direito, não só do direito administrativo, mas todos os demais, pois seria como tentar encaixar uma bola dentro de um quadrado, poderia até ser feito, mas não seria correto, pois não preenche todo o seu conteúdo, não completa o seu interior, nem se encaixa perfeitamente como se fosse parte da espécie dele.

Dos princípios do direito ambiental é que são extraídos os fundamentos e as diretrizes básicas e próprias para a interpretação e compreensão da proteção jurídica dos recursos naturais, de forma correta e completa, que respeitam e se harmonizam com todo o seu sistema jurídico.

Esse trabalho interpretativo, que permite o empréstimo de um princípio, pertencente a um ramo do direito para outro ramo, é perigoso, pois pode se mostrar tendencioso e parcial, direcionando o seu trabalho para o ramo que tenha maior afinidade⁶⁵⁷, afastando-se da essência da interpretação:

*“A interpretação doutrinária é aquela que deriva da doutrina, dos mestres e teóricos do direito, dos que mediante obras, pareceres, estudos e ensaios jurídicos intentam precisar, **a uma nova luz, o conteúdo e os fins da norma, ou abrir-lhe caminhos de aplicação a situações inéditas ou de todo imprevistas.** A autoridade dessa interpretação depende naturalmente do grau de reputação intelectual e*

⁶⁵⁷ Essa parcialidade faz com que alguns autores excluam a doutrina como fonte de Direito. REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**, 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 176.

*da força lógica dos argumentos expedidos pelos seus autores, podendo, aliás, desempenhar indiretamente um relevantíssimo papel na complementação das sobreditas formas interpretativas*⁶⁵⁸. (grifo nosso).

Por vezes, o intérprete não é totalmente neutro, até mesmo pela sua formação e experiência, o que não é um crime. Ao contrário, isso é admissível e respeitável, justamente pela possibilidade de se contrapor a um argumento dele, como são os casos⁶⁵⁹ de Clóvis Beviláqua e Carvalho de Mendonça, cujos argumentos doutrinários não prevalecem na atual jurisprudência.

Entretanto, o risco de um uma interpretação com falta do grau de abstratividade, pode chegar a resultados diversos:

*“A interpretação no campo jurídico é, concluindo, indispensável e será tanto mais necessária quanto maior for o grau de abstratividade ou tanto mais esteja a norma voltada apenas a fins (como as normas constitucionais programáticas). **E o intérprete nunca será absolutamente neutro.** Aquele vazio a que se referiu acima é preenchido em grande parte com preconceitos, valores e visões pessoais do aplicador da lei. O Direito é essencialmente voluntarista, vale dizer, necessita da vontade do intérprete. Mas só esta não legitima o seu uso. Na verdade, o mundo jurídico só aceita a legitimação que lhe é própria e que envolve a utilização do discurso jurídico-normativo. O certo é que em havendo o exercício da personalidade no ato interpretativo, não se pode desdenhar o alto grau de possibilidade de chegar a resultados diversos”*⁶⁶⁰. (grifo nosso)

A interpretação doutrinária deve-se pautar nos objetivos a que se destina: investigação e reflexão sobre os componentes de um sistema jurídico, dentro dos limites de suas características. Até porque, atualmente o direito ambiental já se encontra consolidado e reconhecido no ordenamento jurídico brasileiro,

⁶⁵⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 22^a ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 439.

⁶⁵⁹ REALE, Miguel. **Ibid.**, p. 176.

⁶⁶⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. **Ibid.**, p. 33.

persistindo apenas uma pequena insegurança quanto à dificuldade de compreensão do número muito grande de leis ambientais, por vezes pela competência legislativa concorrente, por vezes confusas pela falta de técnica legislativa, como observa Talden Farias⁶⁶¹:

“Com relação ao papel relevante que os princípios jurídicos podem desempenhar naquelas situações que ainda não foram objeto de legislação específica, trata-se de mais uma situação muito comum no que diz respeito ao meio ambiente”.

Dessa forma, se destaca ainda mais o papel desempenhado pelos princípios de direito ambiental, sendo imprescindível a sua correta identificação, cujo estudo partiu justamente da interpretação doutrinária existente acerca dos textos legais.

Não se pode apenas simplesmente aceitar a interpretação doutrinária, sem auferir a medida exata de sua aplicação ou questionar a contribuição de seu conteúdo. Reconhecer a pertinência de um apontamento específico da doutrina é imprescindível, mas refutá-lo sem a menor fundamentação, seria o mesmo que desmerecer o trabalho dedicado, sob a pretensão de trazer o melhor.

Não podemos encarar com desprezo a doutrina existente sobre os princípios de direito ambiental, mas compreendê-las como manifestação necessária para a construção do direito ambiental, dentro de um contexto histórico do passado.

Dessa forma, parece que não foi intenção premeditada da doutrina dar o tratamento aos princípios de direito ambiental de forma descriteriosa e conseqüente proliferação de seus tipos, mas uma necessária atitude para a criação e consolidação desse tão importante ramo do direito, urgindo agora a sua organização.

O fim maior foi alcançado, que era a afirmação do direito ambiental, como um ramo autônomo e independente do direito, agora cumpre trabalhar para

⁶⁶¹ FARIAS, Talden. *Ibid.*, p. 729.

caminhar na interpretação correta de suas leis, de acordo com os mandamentos previstos em seus princípios.

7.2. As Declarações Internacionais como critério de identificação dos princípios de direito ambiental

As Declarações Internacionais tiveram papel importantíssimo na criação do direito ambiental, sobretudo no modelo de previsão volumosa da quantidade de princípios de direito ambiental, especialmente na Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano de 1972, na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992.

Como foi visto anteriormente, a Declaração de Estocolmo e a Declaração do Rio de Janeiro proclamaram vários princípios, caracterizados como uma “soft law” ou “droit vert”, por não possuírem elemento coator inserido.

A ausência de pressão exercida pela sanção, dentro do conteúdo de um “soft law”, torna os princípios previstos nas Declarações Internacionais instrumentos não-obrigatórios, como observa Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva⁶⁶²:

*“Os poucos tratados internacionais firmados consolidavam a chamada **soft law** em que se exortava as partes contratantes a agir desta ou daquela maneira, mas sem adotar normas capazes de obrigá-las a tanto”.*

Por outro lado, o caráter não vinculante dos princípios das Declarações Internacionais demonstram a intenção dos países participantes, em concretizar os fins declarados nesses documentos internacionais, pois mesmo não sendo mandatários, os países signatários assumem o compromisso de efetivá-los em seus ordenamentos jurídicos.

⁶⁶² SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial**. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002, p. 33.

A força jurídica das Convenções e Tratados Internacionais, uma vez ratificados internamente, possui, em cada país signatário, força de lei, sendo diferente das Declarações que apenas exercem grande influência na elaboração, interpretação e aplicação das normas ambientais.

Mesmo não sendo consideradas fontes de Direito Internacional, as Declarações, segundo Álvaro Luiz Valery Mirra⁶⁶³, exercem influência na evolução, interpretação e aplicação do direito interno dos países-membros da Organização Internacional que as concebeu, sob dois prismas:

*“Em primeiro lugar, há que considerar que um determinado Estado, ao aderir a uma Organização Internacional, o faz **voluntariamente**, e por isso, passa a **aceitar um certo número de obrigações** decorrentes de seu ingresso na entidade. Há, dessa forma, sempre um **engajamento inicial do Estado aos fins e propósitos da organização**. Assim, quando o Estado procede em conformidade com certa diretriz traçada pelos órgãos da entidade, na realidade ele nada mais está fazendo do que obedecer aos tratados constitutivos da Organização, sobretudo na hipótese em que ele participa da formulação dessa diretriz em uma Conferência Internacional.*

(...)

Em segundo lugar, não se pode negar a influência que as Declarações de Princípios exercem sobre as normas jurídicas, tanto no plano internacional, quanto no plano da ordem jurídica interna”.

Nesse mesmo sentido, Helita Barreira Custódio⁶⁶⁴ reconhece a força dos princípios internacionais expressos nas Declarações na efetivação da legislação ambiental:

“Os padrões ambientais, os objetivos gerenciais e as prioridades devem refletir o contexto ambiental e o desenvolvimento a que se aplicam. Objetivando ajustar as normas jurídicas à realidade notadamente sócio-econômico-ambiental de cada Nação, tais

⁶⁶³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ibid.*, p. 15.

⁶⁶⁴ CUSTÓDIO, Helita Barreira. “A Declaração do Rio/92: Conteúdo e impactos sobre os direitos nacionais”. **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão** / Coord. BENJAMIN, Antônio Herman V. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 228.

princípios determinam que os padrões aplicados por alguns países podem ser inadequados e de custo econômico-social insustentável para outros, particularmente para países em desenvolvimento (Declaração do Rio/92, p. 11)”.

As Declarações Internacionais, ao proclamarem princípios, reconhecem os valores dignos de proteção por toda a sociedade internacional, que, posteriormente, influenciam a elaboração de normas jurídicas, instrumentos de proteção desses valores reconhecidos.

Dessa forma, os princípios da Declaração de Estocolmo 1972 e da Declaração do Rio de Janeiro de 1992 não são considerados fontes de direito ambiental, mas possuem valores internacionais reconhecidos, e influenciam no alicerce do sistema jurídico brasileiro de proteção ambiental.

Esses princípios não fazem parte do rol dos princípios de direito ambiental, mas exercem influência para a construção e consolidação desses princípios, pois são estes últimos que possibilitam a elaboração, interpretação e aplicação das normas ambientais.

A mera leitura ou transposição dos princípios proclamados nas Declarações Internacionais como sendo um critério para a identificação dos princípios de direito ambiental, é puro sofisma, e um grande erro e confusão no momento de aplicação ou interpretação do direito ambiental.

O conteúdo das Declarações de Estocolmo e do Rio de Janeiro materializou a preocupação ecológica mundial, e delas partiram para uma compreensão da preservação ambiental como parte integrante do processo global de desenvolvimento de todos os Países.

Resta saber se a consolidação dos preceitos ambientais discutidos e essa materialização da preocupação ecológica mundial adquiriram tamanha importância a ponto de conquistarem força dos princípios ali previstos, e equipará-

los com os princípios jurídicos, e, assim, serem considerados princípios de direito ambiental.

Não é possível admitir que todos os princípios declarados nos documentos internacionais possuam a mesma relevância jurídica que as dos princípios de um determinado ramo do ordenamento jurídico brasileiro, devido à sua forma, em conteúdo e importância.

Os princípios jurídicos fazem parte do alicerce do sistema jurídico em que estão inseridos, sendo a obediência ao seu conteúdo considerado como um **ponto de chegada** e **um ponto de partida** para sua interpretação, isto é, que, ao final, possam garantir a unidade e a validade do ordenamento jurídico em que estão inseridos e, a partir deles, interpretar o seu conteúdo.

Por outro lado, o conteúdo previsto nas Convenções Internacionais parte do levantamento de discussões e acordos celebrados entre os países signatários, cujo objetivo é ser o **ponto de partida** para o aprofundamento do assunto sobre o meio ambiente e, dele, o desenvolvimento de políticas e regras para a sua preservação.

É preciso considerar, também, que um princípio jurídico fundamenta as regras, e estas fundamentam o direito, portanto, tem noção de pressuposto teórico, que segundo o sistema jurídico brasileiro, deve obedecer a uma hierarquia estrutural sistematizadora.

Diferente dos princípios previstos nas declarações internacionais, que são resultados de acordos celebrados, através de concessões recíprocas, ele posteriormente, foi transformado em um instrumento norteador para o cumprimento das obrigações ali assumidas.

Os princípios das declarações internacionais não têm pressuposto teórico, mas sim a constatação real das práticas desenvolvidas, que levantaram preocupações atuais e futuras da humanidade.

E, ainda, a natureza jurídica dos Tratados Internacionais ratificados no Brasil, é de lei ordinária, portanto, hierarquicamente inferior à autoridade da Constituição Federal de 1988. Nesses termos é o entendimento do Ministro Celso de Mello:

“No sistema jurídico brasileiro, os tratados ou convenções internacionais estão hierarquicamente subordinados à autoridade normativa da Constituição da República. [...] uma vez incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em consequência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa. Precedentes”⁶⁶⁵.

Por fim, os princípios jurídicos têm caráter científico, que mantém a segurança jurídica quanto à aplicação correta de seus preceitos, e, conseqüentemente, a garantia da proteção dos direitos previstos dentro do seu ordenamento jurídico.

Já os princípios declarados nos documentos internacionais têm caráter político, originado de discussões e concessões recíprocas de interesses, para o estabelecimento de metas e diretrizes a serem perseguidas pelos países signatários, de acordo com a realidade de cada um.

Pode-se observar, então, que assim como todo o conteúdo e importância das Declarações Internacionais no desenvolvimento, e até mesmo como fonte de direito ambiental, os seus princípios previstos não podem ser considerados como sinônimos dos princípios jurídicos.

É verdade que o conteúdo das Declarações Internacionais não têm força vinculante, mas seus princípios declarados possuem relevância jurídica, como observa Martha Carolina Fahel Lôbo:

⁶⁶⁵ STF. ADIN 1480-MC / Distrito Federal, Relator Min. Celso de Mello, Julgamento: 04/09/1997, Tribunal Pleno, DJU 18-05-2001, p. 00429, Ementário vol. 02031-02, p. 00213.

*“Caracterizam-se, então, por serem diretrizes, sem força vinculante, mesmo para os Estados participantes da Conferência. Se assim for, cair-se-á na inocuidade. Pois a mobilização de Estados para a feitura de uma Conferência das Nações Unidas, da qual, em dias de reuniões, se discutiram opiniões, que se consubstanciaram num documento, e admitir-se que os **princípios ali declarados** não possuem relevância jurídica suficiente para um compromisso ambiental real, de nada valeria o esforço despendido”⁶⁶⁶. (grifo nosso)*

Essa sutil distinção faz com que possa separar o joio do trigo, isto é, qual é a importância desses princípios internacionais na construção ou fundamentação do direito ambiental brasileiro, sem desconsiderar a importância do papel desempenhado por eles dentro da evolução desse ramo do direito.

Isso sim, permite esclarecer e reconhecer que alguns, repita-se somente alguns, podem fazer parte do rol dos princípios do direito ambiental, com base na sua importância e abrangência, e não pelo fato de estarem previstos nas Declarações Internacionais.

O reconhecimento da presença do conteúdo de alguns deles no ordenamento jurídico ambiental brasileiro, representa a exclusão da previsão das Declarações Internacionais como critério para a identificação dos princípios de direito ambiental, pois, se assim o fosse, todos eles, e não apenas alguns deles, seriam assim considerados.

E mais isso leva a crer que a importância de seu conteúdo a esses princípios que servem como **fonte material do direito ambiental**⁶⁶⁷, por inspirarem a criação de normas dentro do contexto do sistema de proteção dos recursos ambientais, a fim de assegurar uma existência digna e saudável a todos.

⁶⁶⁶ LÔBO, Martha Carolina Fabel. “A tutela inibitória contra a Administração Pública na Defesa do Meio Ambiente”. **A aplicação do direito ambiental no Estado Federativo** / Organização KRELL, Andréas J.; MAIA, Alexandre da. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 10.

⁶⁶⁷ Os princípios previstos nas Declarações Internacionais são fontes materiais, ao passo que as próprias Declarações Internacionais seriam fontes formais de direito ambiental, por poderem ser ratificadas e, posteriormente, serem introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro como leis ordinárias.

Persiste uma confusão com os fundamentos do Direito Internacional e com os de Direito Ambiental Internacional, pois o primeiro encontra fundamento na classificação tradicional das fontes do direito internacional, das disciplinas no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça⁶⁶⁸, o qual enumera as seguintes:

- “- *convenções internacionais (tratados)*;
- *costume internacional*;
- *princípios gerais do direito reconhecidos pelas nações civilizadas*;
- *decisões judiciais*;
- *os ensinamentos dos mais altamente qualificados publicistas*”.

Por outro lado, as fontes⁶⁶⁹ de direito ambiental são a Constituição Federal, as leis ordinárias, os movimentos populares, as descobertas científicas e a doutrina jurídica.

O Direito Ambiental Internacional, assim como o Direito Internacional de uma forma geral, segue em construção. O fato de se ter elaborado um termo para definir um conjunto de normas e regulamentos sobre matéria ambiental no âmbito internacional já demonstra que a preocupação com a proteção dos recursos naturais é assunto a ser considerado e ponderado no âmago das relações internacionais.

Baseando-se, ainda, em instrumentos, muitas vezes sem real força coercitiva, o Direito Ambiental Internacional, ainda que, para alguns estudiosos e operadores do direito, de forma falha, tem passado a tutelar, cada vez mais, o meio ambiente. Em alguns casos, verifica-se uma tendência para a adoção de normas mais objetivas e coercitivas, como na questão da Camada de Ozônio. Em outros, ainda há caminhos por percorrer.

Apesar disso, observa-se que, embora muitas normas não sejam coercitivas, o arcabouço jurídico gerado, internacionalmente, na questão ambiental, já se mostrou capaz de criar uma maior consciência ambiental nas relações

⁶⁶⁸ CIJ (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA). **Statute of the International Court of Justice**. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/icjwww/ibasicdocuments/ibasicstext/ibasicstatute.htm>>.

Acesso em: 25 de maio de 2006.

⁶⁶⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Ibid.**, p. 44 a 48.

internacionais, de influir nas legislações domésticas, de estabelecer padrões e de, em médio e longo prazo, preparar as condições para a adoção de mais normas internacionais coercitivas.

Desse modo, embora alvo de críticas, tanto com relação às normas internacionais estabelecidas, quanto com relação aos meios para se darem cumprimento a elas (ao menos àquelas que são coercitivas), o fato é que o Direito Ambiental Internacional tem contribuído para um gerenciamento ambiental mais eficiente por parte dos Estados, como orientador das políticas públicas.

Contudo, os princípios nela previstos não podem ser considerados como princípios de direito ambiental, nem tampouco elas podem ser consideradas critérios identificadores.

Pode assim, o seu conteúdo coincidir com alguns dos princípios considerados e identificados como sendo princípios de direito ambiental, mas não todos eles.

Isso porque é reconhecida a sua relevância jurídica, não como critério identificador de princípios, mas com conteúdo que exerce influência na evolução, implementação e aplicação do direito ambiental, sendo capaz de apresentar valores reconhecidos pela sociedade, que **podem ser incorporados** na norma e no ordenamento jurídico de proteção aos recursos naturais.

É essa possibilidade que permite que alguns de seus princípios proclamados possam estar inseridos em alguns princípios de direito ambiental, que serão identificados a partir de um critério, e não pelo fato de serem previstos nas Declarações Internacionais.

7.3. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente como critério de identificação dos princípios de direito ambiental.

A Política Nacional do Meio Ambiente anunciou dez princípios nos incisos I a X do seu artigo 2º, cujo conteúdo foi construído em forma de oração⁶⁷⁰, uma vez que o verbo indica a natureza e o rumo das ações governamentais, e os substantivos são as metas que nomeiam seres, lugares, objetos, atribuindo-lhes conteúdos para fundamentar juridicamente a sua proteção.

Esse formato de oração dos princípios é exatamente uma cópia do formato e do conteúdo dos princípios proclamados nas Declarações Internacionais, tanto de Estocolmo em 1972, quanto do Rio de Janeiro em 1992.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁶⁷¹ divide os princípios em Princípios da Política Nacional do Meio Ambiente e os Princípios da Política Global do Meio Ambiente:

*“Os princípios da **Política Global do Meio Ambiente** foram inicialmente formulados na Conferência de Estocolmo em 1972 e ampliados na ECO-92. São princípios genéricos e diretores aplicáveis à proteção do meio ambiente. Por outro lado, os princípios da **Política Nacional do Meio Ambiente** são a implementação desses princípios globais, adaptados à realidade cultural e social de cada país. São um prolongamento, uma continuação dos princípios globais”.*

Álvaro Luiz Valery Mirra⁶⁷² observa que os princípios devem ser usados para a compreensão do conteúdo sistematizado na Política Nacional do Meio Ambiente, de acordo com o seu conteúdo, objetivos e instrumentos, extraídos e influenciados por várias fontes, como observa:

“No caso do Direito Ambiental brasileiro, os princípios da PNMA são extraídos da Constituição Federal, da Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), das Constituições dos Estados e, segundo o nosso entendimento, igualmente das Declarações de Princípios adotadas por Organizações Internacionais, notadamente as Declarações de Estocolmo de 1972 sobre o Meio Ambiente Humano e

⁶⁷⁰ MILARÉ, Édis. *Ibid.*, p. 292.

⁶⁷¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental*, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 24.

⁶⁷² MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ibid.*, p. 09.

do Rio de 1992 sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável, elaboradas pela Organização das Nações Unidas”.

Como foi visto anteriormente, as Declarações Internacionais não podem ser consideradas critérios de identificação dos princípios, pela falta de conteúdo vinculante, pela falta de pressuposto teórico, e por exporem apenas valores internacionais reconhecidos.

Da mesma forma, a Política Nacional do Meio Ambiente não pode ser considerada um critério de identificação dos princípios de direito ambiental, pois ela prescreve condutas, conjunto de ações que deverão ser desempenhadas pelo Poder Público.

A cópia do formato e do conteúdo representa o reconhecimento desses valores internacionais, adaptado ao ordenamento jurídico interno mas não chega a modificar a sua essência, no momento da incorporação do inventário de valores reconhecidos pela sociedade, como merecedores de proteção ambiental.

Por isso que os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, mais do que princípios sugerem a orientação do um conjunto de ações, o que condiz melhor com aparência da característica de metas do que com a característica de princípios propriamente ditos.

Nesse sentido, Luís Paulo Sirvinkas⁶⁷³ não os considera como sendo verdadeiros princípios, justamente pela sua aparência de mera orientação governamental:

“De observar-se que nem todos os denominados princípios citados podem ser considerados verdadeiros princípios, pois muitos deles apresentam-se como mera orientação da ação governamental. É possível ainda haver eventual contradição entre os supostos princípios e, nesse caso, deve prevalecer aquele mais favorável ao meio ambiente”.

⁶⁷³ SIRVINKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**, 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 132.

A aparência de **orientação da ação governamental** atribuída aos princípios previstos na Política Ambiental, corresponde ao conceito e objetivos previstos na Lei nº. 6.938/81, que disciplina as diretrizes e os planos das ações que deverão ser implementadas pelos entes federativos, a fim de assegurar a proteção do meio ambiente.

Os princípios previstos na Política Nacional do Meio Ambiente, servem para orientar a interpretação dos planos de ação, para que o Estado cumpra o seu dever enquanto Estado Social:

*“O fundamento mediato e fonte de justificação das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais – aqueles, dentre o rol de **direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado.** Enquanto os direitos individuais, ditos direitos fundamentais de primeira geração, consistem em liberdades, os direitos sociais, ditos de segunda geração, consistem em poderes, que ‘só podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um certo numero de obrigações positivas”⁶⁷⁴. (grifo nosso)*

Não poderia ser diferente, já que o conceito de política pública não pode corresponder ao conceito de princípio e a ele se contrapõe, pois designa uma espécie de padrão de conduta (“standard”), uma meta a ser alcançada, como observa Ronald Dworkin⁶⁷⁵:

*“Os argumentos da política justificam uma decisão política, mostrando que a decisão fomenta ou protege algum objetivo coletivo da comunidade como um todo. O argumento em favor de um subsídio para a indústria aeronáutica, que apregoa que tal subvenção irá proteger a defesa nacional, é argumento de política. Os argumentos de **princípios justificam uma decisão política**, mostrando que a decisão respeita ou garante um direito de um indivíduo ou de um grupo. O*

⁶⁷⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. “As políticas públicas e o Direito Administrativo”. **Revista Trimestral de Direito Público**, nº. 13. São Paulo: Malheiros, 1996, p.135.

⁶⁷⁵ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério** / Tradução Nelson Boeira, 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 129 e 130.

argumento em favor das leis contra a discriminação, aquele segundo o qual uma minoria tem direito à igualdade de consideração e respeito, é um argumento de princípio. Estes dois tipos de argumentos não esgotam a argumentação política. Às vezes, por exemplo, uma decisão política, como a de permitir isenções extras de imposto de renda para os cegos, pode ser defendida como um ato de generosidade ou virtude pública, e não com base em sua natureza de política ou de princípio. Ainda assim, os princípios e as políticas são os fundamentos essenciais de justificação política". (grifo nosso).

Os princípios podem fundamentar a política, podem auxiliar a interpretação e implementação das decisões que protegem um grupo ou objetivo coletivo.

Por outro lado, as políticas não servem de princípios, pois elas versam sobre as escolhas e planos que servirão para implementar determinados direitos sociais, metas⁶⁷⁶ a serem alcançadas pelo governo.

O estudo das políticas públicas feito pelo Direito Administrativo marcou a mudança do direito como um todo, que acompanhou a consolidação do chamado Estado Democrático de Direito, como um verdadeiro Estado Constitucional fundamentado na defesa dos direitos de liberdade e pela implementação dos direitos sociais.

Esse Estado Constitucional está pautado no novo constitucionalismo, em que a função fundamental da Administração Pública é a **concretização dos direitos fundamentais positivos**, por meio de políticas públicas gestadas no seio do Poder Legislativo ou pela própria Administração Pública⁶⁷⁷.

⁶⁷⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Ibid.*, p. 136.

⁶⁷⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 257.

Nesse sentido, aponta Talden Farias⁶⁷⁸ que os princípios são valores que fundamentam o Estado e incidem sobre a organização política da sociedade, razão pela qual esses princípios devem ser observados em todas as decisões do Poder Público:

“Os princípios de Direito Ambiental, da mesma forma que os demais princípios do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, e do Direito Público de uma maneira geral, são valores que fundamentam o Estado e incidem sobre a organização política da sociedade. Em vista disso, esses princípios devem ser levados em consideração em todas as decisões do Poder Público, especialmente em relação às políticas públicas ambientais e a todas as políticas públicas de uma maneira geral, já que todos os setores da atividade pública de alguma forma repercutem na questão ambiental”.

Mas a previsão de princípios na Lei nº. 6.938/81 não é suficiente para atribuir-lhes *status* de princípios de direito ambiental, mas deles podem fazer parte pela importância e pelo conteúdo que auxilia na unidade e coerência do direito ambiental.

Sob uma proposta de distinção dos princípios mais lógica e efetiva, Eduardo Coral Viegas⁶⁷⁹ apresenta os princípios que estabelecem os fins normativos relevantes, as regras ao comportamento, postulados, e sobreprincípios.

“(...) Em outra medida, as regras sujeitam-se menos intensamente ao ato institucional de aplicação, uma vez que o comportamento – como atingir o fim – está previsto frontalmente pela norma. Então, conforme espécie normativa, é mais ou menos intenso o ato de interpretação. Identificar-se a espécie implica definir a complexidade do processo hermenêutico e, conseqüentemente, reconhecer a necessidade de maior ou menor ônus argumentativo, pois a fundamentação não é tão exigida na aplicação das regras – como a prevista no art. 14, § 1º, da

⁶⁷⁸ FARIAS, Talden. *Ibid.*, p. 729.

⁶⁷⁹ VIEGAS, Eduardo Coral. “O desenvolvimento sustentável como sobreprincípio”. **ANAIS do 12º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia** / Coord. BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eládio, vol. 1. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008, p. 160.

*Lei nº. 6.938/81, que estabelece a responsabilidade objetiva pela prática de dano ambiental -, dado e a **descrição do comportamento esperado já está presente no texto normativo**". (grifo nosso).*

Portanto, alguns dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente podem fazer parte dos princípios de direito ambiental, mas não podem ser considerados como todos os princípios de direito ambiental, pois versam apenas sobre o comportamento esperado dos governantes de acordo com a sistemática da Política Ambiental.

Terence Dornelles Trennepol⁶⁸⁰ afirma que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente é considerada uma das mais importantes leis de proteção ambiental, **depois** da Constituição Federal, pela qual foi recepcionada, mas os seus princípios não podem ser confundidos como gêneros de princípios, diferenciada pela sua especificidade.

Na verdade, a aplicabilidade dos princípios do Direito Ambiental é muito mais ampla do que a dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, posto que estes são uma decorrência daqueles. Tanto é que a redação da maioria dos incisos do artigo citado mais do que princípios sugerem um elenco de ações que melhor condizem com a característica de meta do que de princípios propriamente ditos⁶⁸¹.

Nesse sentido, bem observa Édis Milaré⁶⁸², ao afirmar que os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente se diferenciam dos princípios do direito do ambiente, por razões de estilo e metodologia:

"Cabe observar que os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente não se confundem ou se identificam com os princípios de Direito do Ambiente, tratados em outra parte deste Livro. São

⁶⁸⁰ TRENNEPOL, Terence Dornelles. **Direito ambiental – obra recomendada para concursos públicos**, 3ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2008, p. 91.

⁶⁸¹ FARIAS, Talden. "Aspectos jurídicos da Política Nacional do Meio Ambiente – Comentários a lei nº. 6.938/81". *Âmbito Jurídico*: Rio Grande, 35, 01/12/2006

Disponível em [http://www.ambito-juridico.com.br/site/_ftn12#_ftn12]. Acesso em 20/12/2008.

⁶⁸² MILARÉ, Édis. *Ibid.*, p. 293.

formulações distintas, não obstante convergirem para o mesmo grande alvo, e não podendo, por conseguinte, ser contraditórios. A ciência jurídica é um texto legal determinado expressando-se de maneiras diferentes por razões de estilo e metodologia; não obstante, deve haver coerência e complementaridade entre eles”.

Dessa forma, os conteúdos das Declarações Internacionais e da Política Nacional do Meio Ambiente completam o sistema jurídico ambiental, dentro de suas especificidades, mas, por si, não podem ser consideradas critérios de identificação, pelo formato com que se apresentam, divergindo dos princípios de direito ambiental.

Por isso, pela importância e essência dos valores de seu conteúdo, este pode coincidir com alguns dos princípios considerados e identificados como sendo princípios de direito ambiental.

Desse modo, é reconhecida a sua relevância jurídica, não como critério identificador de princípios, mas com conteúdo que exerce influência na evolução, implementação e aplicação do direito ambiental, sendo capaz de apresentar valores reconhecidos pela sociedade, que **podem ser incorporados** na norma e no ordenamento jurídico de proteção aos recursos naturais.

É essa possibilidade que permite que alguns de seus princípios proclamados possam estar inseridos em alguns princípios de direito ambiental, que serão identificados a partir de um critério, e não pelo fato de serem previstos nas Declarações Internacionais.

7.4. A Constituição Federal como critério para a identificação dos princípios de direito ambiental

O ordenamento jurídico brasileiro, como moderno Estado Democrático de Direito, consagrou constitucionalmente a tutela ao meio ambiente, na forma de

uma verdadeira Constituição Ambiental, com um avançado Capítulo de proteção ao meio ambiente.

Esse Capítulo próprio da Constituição Federal de 1988 é um porto de chegada, como observa Antonio Herman Benjamin⁶⁸³:

“Não se pode esquecer, como já referido, que o art. 225 é apenas o porto de chegada ou ponto mais saliente de uma série de outros dispositivos que, direta ou indiretamente, instituem uma verdadeira malha regulatória que compõe a ordem pública ambiental, baseada nos princípios da primariedade do meio ambiente e da explorabilidade limitada da propriedade, ambos de caráter geral e implícito”.

Além desse, ainda permeou todo o seu conteúdo em harmonia com a proteção ambiental, sem seguir um padrão normativo, semelhante ao Direito Comparado:

*“Em termos formais, a proteção do meio ambiente na Constituição de 1988 não segue – nem seria recomendável que seguisse – um único padrão normativo, dentre aqueles encontráveis no Direito Comparado. Ora o legislador utiliza-se da técnica do estabelecimento de direito e **deveres genéricos** (p.ex., a primeira parte do art.225, caput), ora faz uso da instituição de **deveres especiais** (p.ex., todo o art. 225, § 1º). Em alguns casos, tais enunciados normativos podem ser apreciados como princípios **específicos e explícitos** (p.ex., os princípios da função ecológica da propriedade rural e do poluidor –pagador, previstos, respectivamente, nos arts. 186, II, e 225, §§ 2º e 3º), noutros, como **instrumentos de execução** (p.ex., a previsão do Estudo Prévio de Impacto Ambiental ou da ação civil pública). O constituinte também protegeu certos biomas hiperfrágeis ou de grande valor ecológico (p. ex., a Mata Atlântica, o Pantanal, a Floresta Amazônica, a Serra do Mar e a Zona Costeira)”⁶⁸⁴. (grifo nosso)*

⁶⁸³ BENJAMIN, Antonio Herman. “Direito constitucional ambiental brasileiro”. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro** / Org. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 94.

⁶⁸⁴ BENJAMIN, Antonio Herman. **Ibid.**, p. 94.

A Constituição Federal de 1988 procurou assegurar o equilíbrio do meio ambiente, dispondo de princípios jurídicos ambientais que passaram a figurar o ápice do ordenamento jurídico nacional, isto é, normas jurídicas de hierarquia superior⁶⁸⁵:

*“A Constituição tratar do meio ambiente como um bem jurídico **essencial à vida, à saúde, e à dignidade da pessoa humana** é elevá-lo ao **status** de direito fundamental, de cláusula pétrea. Assim toda e qualquer forma de ingerência do homem na natureza deve ser sustentável sob pena de violação das normas jurídicas de maior hierarquia do Direito”.* (grifo nosso)

Dessa forma, os princípios nela consagrados ganham rigidez formal e orientam a interpretação das leis infraconstitucionais que dispõem sobre a defesa do meio ambiente, justamente por se encontrarem em posição hierarquicamente superior.

É inegável a importância dos princípios constitucionalmente consagrados, com força comparável às regras jurídicas de caráter superior, como já foi assentado pelo Supremo Tribunal Federal⁶⁸⁶:

“É que os princípios constitucionais, longe de configurarem meras recomendações de caráter moral ou ético, consubstanciam regras jurídicas de caráter prescritivo, hierarquicamente superiores às demais e “positivamente vinculantes”, como ensina Gomes Canotilho.

A sua inobservância, ao contrário do que muitos pregavam até recentemente, atribuindo-lhes uma natureza apenas programática, deflagra sempre uma consequência jurídica, de maneira compatível com a carga de normatividade que encerram. Independentemente da preeminência que ostentam no âmbito do sistema ou da abrangência de seu impacto sobre a ordem legal, os princípios constitucionais, como se reconhece atualmente, são sempre dotados de eficácia, cuja materialização pode ser cobrada judicialmente se necessário”.

⁶⁸⁵ VIEGAS, Eduardo Coral. *Ibid.*, p. 160.

⁶⁸⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo Regimental de Medida Cautelar na Reclamação nº. 6.072-5. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Sessão de Julgamento em 20/08/2008.

A orientação da interpretação irradia também para as demais normas constitucionais criando um procedimento de difícil alteração, por se tratarem de normas fundamentais do ordenamento jurídico⁶⁸⁷:

*“Essa última nota não pode passar despercebida. Os princípios ambientais veiculam tanto elementos de **ordem objetiva** quanto **pretensões tituláveis** por um, por vários ou por todos. Diretamente, vale dizer, pela própria enunciação lingüístico-normativa, e indiretamente, pelos enunciados de desdobramento que se seguem no texto. Esse caráter dual somado à sua fundamentalidade mobiliza estruturas dogmáticas e funcionais do que passou a ser conhecido como direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.* (grifo nosso)

Sob a ordem subjetiva, é compreensível que os princípios considerados como princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente sejam direcionados a um amplo rol de destinatários:

*“(...) infere-se que existe um instrumental jurídico elogiável, consistente nos princípios jurídicos de proteção ao meio ambiente, constitucionalmente consagrados, dirigidos ao legislador infraconstitucional, aos operadores de Direito, aos órgãos públicos e à sociedade (...)”*⁶⁸⁸.

Percebe-se que a Constituição Federal consagrou, em seu texto, valores ambientais, de forma ampla e global adaptada ao nosso ordenamento jurídico interno.

No mesmo sentido, Antonio Herman Benjamin⁶⁸⁹ afirma que, na Constituição, há **direitos, deveres e princípios ambientais** que podem ser

⁶⁸⁷ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 85.

⁶⁸⁸ GOMES, Luis Roberto. “Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente”. **Revista de Direito Ambiental, nº. 16**. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 189.

⁶⁸⁹ BENJAMIN, Antonio Herman. **Ibid.**, p. 94 e 95.

observados sob três enfoques: (a) explícitos e implícitos, (b) substantivos e procedimentais, e (c) genéricos e específicos:

*“São **explícitos** aqueles incorporados, com nome e sobrenome, na regulação constitucional do meio ambiente (a título de exemplo cite-se, novamente, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio poluidor-pagador, ambos previstos no art. 225). Como **implícitos**, há os direitos, deveres e princípios que defluem, via labor interpretativo, da norma e do sistema constitucional de proteção do meio ambiente. É o caso do dever genérico de não degradar e dos princípios da primariedade do meio ambiente e da explorabilidade limitada da propriedade”.*

*“Por outro enfoque, na Constituição, é possível localizar direitos, deveres e princípios ambientais **substantivos** (=materiais ou primários), além de outros que têm índole ou preponderantemente **procedimental** (=instrumental). Pertencem àquela categoria os que definem posições jurídicas, qualificam o domínio ou restringem a exploração dos recursos naturais. Entre eles, interessa citar o próprio direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de ‘preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais’, para limitar-se apenas a dois exemplos. Procedimentais ou instrumentais são os que se prestam à viabilização dos direitos e das obrigações materiais, alguns com feição estritamente ambiental, outros de aplicação mais abrangente, não restritos ao campo da tutela do ambiente (p.ex., o direito à informação ou o direito a audiências públicas)”.*

*“Finalmente uma terceira perspectiva vislumbra direitos, deveres e **princípios gerais e especiais** (ou setoriais). Aqueles se caracterizam por sua aplicação fungível a todos os sujeitos ou campos ambientais; estes, diversamente, vêm com destinação material ou subjetiva mais definida e reduzida, ora dirigindo-se ao Poder Público, ora a alguns sujeitos da relação obrigacional (o minerador p.ex.), ora, ainda,*

recobrando apenas partes do vastíssimo universo da proteção do meio ambiente”.

É evidente que a constitucionalização da proteção ambiental em toda a sua extensão atribuiu-lhe relevância jurídica suprema, não só pela previsão de alguns princípios de direito ambiental, mas por elevá-lo à categoria de direito fundamental e ganhando assim, superioridade hierárquica perante outros direitos, e por alcançar amplitude ampla de seus destinatários.

Dessa forma, além de sistematizar a sua proteção jurídica, a Constituição Federal completou e harmonizou a sistemática do ordenamento jurídico ambiental, em todos os seus aspectos e formas.

Sendo assim, os princípios nela previstos podem ser interpretados de forma coesa com todos os seus elementos, viabilizando a manutenção da ordenação e da unidade do sistema jurídico do direito ambiental, e refletindo diretamente nas ações governamentais e na participação da sociedade na efetivação de sua proteção.

As características dos princípios constitucionais ambientais demonstram que a previsão no texto da Lei Maior, implícita ou explicitamente, assegura a correta compreensão e aplicação do sentido de proteção aos recursos naturais.

A Constituição Federal de 1988 deve ser obedecida em primeiro lugar, pois a cautela na configuração teórica dos fundamentos de direito ambiental deve começar e terminar a partir da Constituição:

*“Em países conhecidos por prestarem obediência à norma ordinária e ignorarem ou desprezarem a norma constitucional (como o Brasil), mais relevante ainda é essa busca dos fundamentos remotos do Direito Ambiental, pouco importando que ele, na superfície, transmita uma falsa aparência de consciência e consolidação. Evidentemente, a diligência e a **configuração teóricas devem começar e terminar pela***

*norma constitucional, pois não é papel da Constituição confirmar, em juízo posterior, o Direito Ambiental aplicado (e, infelizmente, amiúde mal-aplicado), mas determinar, de forma preambular, seus rumos e até existência*⁶⁹⁰. (grifo nosso)

Mas não se ignora que a constitucionalização da proteção ambiental importa em alguns riscos⁶⁹¹, como a consagração de conceitos e obrigações insuficientemente amadurecidos ou mal compreendidos; e a rigidez das normas constitucionais quanto às modificações, a qual dificulta os processos de atualização e retificação.

Esses riscos não são capazes de ameaçar o reconhecimento da importância da constitucionalização da proteção ambiental, pois sequer consegue suscitar qualquer tipo de dúvida quanto à sua importância e o seu significado para ordenamento jurídico ambiental.

O que é relevante em nossos dias não é mais fundamentar o direito ambiental, **mas sim protegê-lo**. A questão deixou de ser filosófica, tendo natureza jurídica e, na verdade, com amplo conteúdo político. “(...). Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, **mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados**”.⁶⁹² (grifo nosso)

Mesmo porque, o fundamento do Direito Ambiental está na Constituição Federal, sob os paradigmas ético-jurídico e político-econômico em função de uma existência digna e saudável da vida humana das presentes e futuras gerações.

“Os fundamentos dorsais do Direito Ambiental, ao contrário do que se dava com as disciplinas jurídicas clássicas, encontram-se, em maior ou

⁶⁹⁰ BENJAMIN, Antonio Herman. *Ibid.*, p. 65.

⁶⁹¹ BENJAMIN, Antonio Herman. “Meio Ambiente e Constituição: uma primeira abordagem”. **ANAIS do 6º Congresso Internacional de Direito Ambiental – 10 anos da ECO-92: O direito e o desenvolvimento sustentável**/ Coord. BENJAMIN, Antonio Herman. São Paulo: IMESP, 2002, p. 97.

⁶⁹² BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 25.

*menor medida, expressamente apresentados em um crescente número de Constituições Modernas; é a partir delas, portanto, que se deve montar o edifício teórico da disciplina. Somente por mediação do texto constitucional enxergarmos – espera-se – um novo paradigma ético-jurídico, que é também político-econômico, marcado pelo permanente exercício de fuga da clássica compreensão coisificadora, exclusivista, individualista e fragmentária da biosfera*⁶⁹³.

Sob todos os motivos expostos, é comprovado o reconhecimento da Constituição Federal como critério identificador dos princípios de direito ambiental, sendo, aqueles previstos de forma expressa e implicitamente em toda a sua extensão.

Assim, é a partir dos princípios constitucionais ambientais que os institutos jurídicos de proteção aos recursos naturais vão ser compreendidos e consolidados, o que vai exigir do intérprete o exercício reflexivo de seus conteúdos para melhor aplicá-los.

E o trabalho do intérprete se iniciará a partir da investigação do texto constitucional, não só como norma hierarquicamente superior, não só como direito fundamental, não só pelo ordenamento jurídico ambiental contido, mas também por ser considerada um critério para identificar os princípios de direito ambiental.

E é partir da Constituição Federal, dentre os princípios de direito ambiental, explícita ou implicitamente previstos, que deverá ser feita a compreensão e a implementação da proteção jurídica dos recursos naturais, de forma correta e segura.

⁶⁹³ BENJAMIN, Antonio Herman. "Direito constitucional ambiental brasileiro". ..., p. 65 e 66.

CONCLUSÃO

A doutrina ambiental brasileira não é homogênea na indicação dos princípios de direito ambiental. Igualmente, persiste uma incerteza jurídica quanto à identificação desses princípios, pela dificuldade na correta aplicação, interpretação e implementação desse ramo jurídico, por todos os operadores do direito.

Isso porque foram influenciados pelos documentos internacionais, especialmente a Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano de 1972 e a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de 1992, que proclamaram dezenas de princípios destinados a orientar a proteção ambiental de forma global.

Nesse sentido, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conhecida como Constituição Ecológica, consagrando, em seu texto a proteção ambiental, destinando um Capítulo próprio e disposições expressas, e implicitamente em toda a sua extensão.

Contudo, essas influências internacionais geraram uma confusão, sendo certo que existe uma relação entre a proteção ambiental na própria estrutura no Estado de Direito, seja no âmbito da Estrutura Política (função do poder público), seja no âmbito da sua Estrutura Formal (direitos e garantias fundamentais) e no âmbito da sua Estrutura Material (ordem social e econômica).

Esses reflexos foram apenas adequações necessárias a essa nova realidade, introduzida pela consagração do direito ambiental como direito fundamental constitucional, o que acarretou uma nova amplitude dessa Estrutura do Estado de Direito, e não uma modificação ou inovação na estrutura existente e consolidada.

O direito ambiental é um ramo, enquanto ciência jurídica independente dos tradicionais ramos do direito, mas que não se isola; ao contrário, se inter-relaciona de forma horizontal e transversal, a ponto de manter uma relação de

cooperação entre todos os ramos do direito, a fim de garantir a plena e global proteção ao bem jurídico difuso.

Possui uma relação especial mantida com os demais ramos do direito, o que faz com que o próprio direito ambiental se inspire nas fontes admitidas pelo direito, possuindo, entretanto, fontes materiais e fontes formais próprias para a sua elaboração e evolução.

Dentre as fontes do Direito Ambiental, temos os já mencionados documentos internacionais, que exerceram enorme influência no conhecimento, construção e formação do direito ambiental, mas dependente de ratificação pelo Congresso Nacional, dentro da hierarquia sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, estão no mesmo patamar / força das leis ordinárias, sendo, inclusive, consideradas “soft law”, por não possuírem força obrigatória (não têm penalidades, só orientações).

Temos, ainda, como fonte, as leis ambientais, já existentes de forma dispersa e desorganizada no ordenamento jurídico, organizadas posteriormente com o advento da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que possui papel preponderante na sistematização do ordenamento jurídico de proteção ambiental brasileiro, jamais visto anteriormente.

Embora possua algumas falhas, a importância desse instrumento jurídico não foi afetada, apresentando toda a estrutura administrativa e funcional da proteção ambiental global, definindo competências, conceitos, objetivos e prevendo inclusive, alguns princípios.

Mas essas duas fontes, Declarações Internacionais e Política Nacional do Meio Ambiente, não podem ser consideradas isoladamente como critérios de identificação dos princípios de direito ambiental, pelos seus próprios conteúdos e formas apresentados.

As Declarações Internacionais não apresentam caráter obrigatório e vinculante, e possuem força jurídica, depois de sua ratificação de lei ordinária, isto é, mesmo patamar hierárquico das demais legislações ambientais brasileiras existentes.

As Declarações Internacionais, ao proclamarem princípios, reconhecem os valores dignos de proteção por toda a sociedade internacional, devendo ser adaptados ao ordenamento jurídico brasileiro, porém a mera leitura ou transposição dos princípios proclamados correm o risco de induzir ao erro ou gerar confusões no momento de aplicação ou interpretação do direito ambiental

Os documentos internacionais expressam a materialização da preocupação ecológica mundial, em formas de orações e metas a serem cumpridas por todos os países, diferentemente dos princípios de direito ambiental, que estruturam, fazem parte do alicerce do sistema jurídico em que estão inseridos, sendo a obediência ao seu conteúdo considerado como um **ponto de chegada** e **um ponto de partida** para a interpretação de seu conteúdo.

E o conteúdo previsto nas Convenções Internacionais parte do levantamento de discussões e acordos celebrados entre os países signatários, cujo objetivo é ser o **ponto de partida** para o aprofundamento do assunto sobre o meio ambiente, e dele, o desenvolvimento de políticas e regras para a sua preservação.

Por fim, os princípios previstos nas Convenções Internacionais têm caráter político de acordos e negociações internacionais, segundo os interesses dos países envolvidos, ao passo que os princípios de direito ambiental têm caráter científico, buscando manter a segurança jurídica quanto à aplicação correta de seus preceitos.

Mas a sua importância é reconhecida, na influência exercida na criação do ordenamento jurídico de direito ambiental brasileira, como fonte material que inspirou a elaboração das normas dentro do contexto do sistema de proteção dos

recursos ambientais, com vistas a assegurar uma existência digna e saudável a todos.

Da mesma forma, a Política Nacional do Meio Ambiente não pode ser considerada critério de identificação dos princípios de direito ambiental, pois apresenta os seus princípios sob o formato de oração semelhante ao conteúdo dos princípios proclamados nas Declarações Internacionais, tanto de Estocolmo em 1972, quanto do Rio de Janeiro em 1992.

A aparência de **orientação da ação governamental** aos princípios previstos na Política Ambiental corresponde ao conceito e objetivos previstos na Lei nº. 6.938/81, que disciplina as diretrizes e os planos das ações que deverão ser implementadas pelos entes federativos, a fim de assegurar a proteção do meio ambiente.

Os princípios podem fundamentar a política, podem auxiliar a interpretação e implementação das decisões que protegem um grupo ou objetivo coletivo. Mas as políticas não servem de princípios, pois elas versam sobre as escolhas e planos que servirão para implementar determinados direitos sociais, metas a serem alcançadas pelo governo.

A aplicabilidade dos princípios do direito ambiental é muito mais ampla do que a dos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, posto que estes são uma decorrência daqueles e sugerem um elenco de ações.

É reconhecida a sua relevância jurídica, não como critério identificador de princípios, mas com conteúdo que exerce influência na evolução, implementação e aplicação do direito ambiental, sendo capaz de apresentar valores reconhecidos pela sociedade, que **podem ser incorporados** na norma e no ordenamento jurídico de proteção aos recursos naturais.

A Constitucional Federal de 1988 procurou assegurar o equilíbrio do meio ambiente, dispondo princípios jurídicos ambientais que passaram a figurar o

ápice do ordenamento jurídico nacional, isto é, normas jurídicas de hierarquia superior.

Os princípios nela consagrados ganham rigidez formal e orientam a interpretação das leis infraconstitucionais que dispõem sobre a defesa do meio ambiente, justamente por se encontrarem em posição hierarquicamente superior.

A constitucionalização da proteção ambiental em toda a sua extensão, além de atribuir-lhe relevância jurídica suprema, previu princípios de direito ambiental, elevou-os à categoria de direito fundamental, que alcança amplitude ampla de seus destinatários.

Dessa forma, além de sistematizar a sua proteção jurídica, a Constituição Federal completou e harmonizou a sistemática do ordenamento jurídico ambiental, em todos os seus aspectos e formas.

A interpretação, partindo dos princípios nela previstos permite a compreensão, de forma coesa, de todos os seus elementos, viabiliza a manutenção da ordenação e da unidade do sistema jurídico do direito ambiental, refletindo-se diretamente nas ações governamentais e na participação da sociedade na efetivação de sua proteção.

Por todo o exposto, é reconhecida a Constituição Federal como critério identificador dos princípios de direito ambiental, sendo estes aqueles previstos de forma expressa e, implicitamente, em toda a sua extensão.

Deve, portanto, o intérprete partir dos princípios constitucionais ambientais para a compreensão e consolidação dos institutos jurídicos de proteção aos recursos naturais, exigindo o exercício interpretativo de seus conteúdos para melhor aplicá-los.

O trabalho do intérprete iniciar-se-á, a partir do texto constitucional, pela hierarquia superior, pelas normas de direito fundamental, que estruturam o

ordenamento jurídico ambiental, por ser considerada um critério para identificar os princípios de direito ambiental.

E é a partir da Constituição Federal, dentre os princípios de direito ambiental, explícita ou implicitamente previstos, que deverá ser feita a compreensão e a implementação da proteção jurídica dos recursos naturais, de forma correta e segura.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, Robert. "Fundamentação jurídica, sistema e coerência". **Revista de Direito Privado vol. 25**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- _____. "Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica". **DOXA: Cuadernos de filosofía Del Derecho de la Universidade de Alicante nº. 5**. Madri: 1988, p. 139 a 151.
- Disponível em <<http://www.cervantesvirtual.com/portal/DOXA/cuadernos.shtml>>. Acesso em 15/05/2008.
- _____. **Teoria da Argumentação jurídica**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- ALONSO JUNIOR, Hamilton. **Direito fundamental ao meio ambiente e ações coletivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- ALVES, Wagner Antonio. **Princípio da precaução e da prevenção no direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.
- AMARAL, Gustavo. **Direito, Escassez & Escolha**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 9ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.
- ARAUJO, Luiz Alberto David. "Direito Constitucional e Meio Ambiente". **Revista do Advogado nº. 37**. São Paulo: Associação dos Advogados de São Paulo, setembro de 1992.
- ARAUJO, Ubiracy. "Notas sobre a Política Nacional do Meio Ambiente". **Desafios do direito ambiental no século XXI – Estudos em Homenagem a Paulo Affonso Leme Machado** / Organizadoras KISHI, Sandra Akemi; SILVA, Solange Teles; SOARES, Inês Virginia Prado. São Paulo: Malheiros, 2005.
- ARRUDA ALVIM NETTO, José Manoel de. **Manual de Direito Processual Civil, vol. 1**, 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- ÁVILA, Humberto Bergmann. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**, 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- AYALA, Patryck de Araújo. "Aspectos principiológicos e normativos para uma disciplina constitucional da propriedade rural". **Revista de Direito Ambiental 21**. São Paulo: Revista de Direito Ambiental, janeiro / março de 2001.

AZEVEDO, Pedro Ubiratan Escorel de. “A indenização de áreas de interesse ambiental: pressupostos e critério”. **ANAIS do 3º Congresso de direito ambiental – A proteção jurídica das florestas tropicais** / org. Antonio Herman V. Benjamin. São Paulo: 1999, Imprensa Oficial.

AZEVEDO, Plauto Faraco. “Do direito ambiental – reflexões sobre seu sentido e aplicação”. **Revista de Direito Ambiental, nº. 19**. São Paulo: Revista dos Tribunais, julho / setembro de 2000.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. **Direito Administrativo**, 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BARBOSA, Rangel, OLIVEIRA, Patrícia. “O princípio do poluidor-pagador no Protocolo de Quioto”. **Revista de Direito Ambiental, nº. 44**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BARROSO, Luis Roberto. “Princípios constitucionais brasileiros”. **Revista Trimestral de Direito Público nº. 1**. São Paulo: Malheiros, 1993.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**, 2ª ed. São Paulo: Editora Celso Bastos, 1999.

BELLO FILHO, Ney de Barros. “Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa à atuação da administração ambiental”. **Revista de Direito Ambiental, nº. 18**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

BENJAMIN, Antonio Herman V. “Introdução ao direito ambiental brasileiro”. **Revista de Direito Ambiental, nº. 14**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____. “O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental”. **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão** / Coord. BENJAMIN, Antônio Herman V. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. “Direito constitucional ambiental brasileiro”. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro** / Org. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. “Função ambiental”. **Dano ambiental: prevenção, repressão, reparação** / Coordenação BENJAMIN, Antonio Herman. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BERTALANFFY, Ludwig von. **Teoria general de los sistemas – fundamentos, desarrollo, aplicaciones.** Méjico: Fondo de Cultura Económica.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**, 17ª tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito** / Compiladas por Nello Morra. Tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

_____. **Teoria do Ordenamento Jurídico** / Tradução Maria Celeste Cordeiro Leite Santos, 10ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política – vol. 1**, 5ª ed / Tradução Carmem C. Varriale. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função ambiental da propriedade rural.** São Paulo: LTr, 1999.

BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição.** Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. “As políticas públicas e o Direito Administrativo”. **Revista Trimestral de Direito Público, nº. 13.** São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. “Comissão de Brundtland e o conceito de desenvolvimento sustentável no processo histórico de afirmação dos direitos humanos”. **Direitos ambiental internacional** / Organizado por DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura. Santos: Leopoldianum, 2001.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**, 2ª ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7ª ed., 4ª tiragem. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental: uma abordagem econômica.** Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CATALAN, Marcos Jorge. "Fontes principiológicas de direito ambiental". **Revista de Direito Ambiental nº. 38**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

CEZNE, Andrea Nárriman. "A Teoria dos Direitos Fundamentais: Uma análise comparativa das perspectivas de Ronald Dworkin e Robert Alexy". **Revista de Direito Constitucional e Internacional, nº. 52**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

CHUEIRI, Miriam Fecchio. "Estudo Crítico do Reexame Obrigatório previsto no Artigo 475 do Código de Processo Civil Brasileiro,". **Tese de doutorado sob a orientação de Patrícia Miranda Pizzol**. São Paulo: PUCSP, 2005.

CIJ (CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA). **Statute of the International Court of Justice**. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/icjwww/ibasicdocuments/ibasicstext/ibasicstatute.htm>>. Acesso em: 25/05/2006

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CORREIA, Fernando Alves. **Plano urbanístico e o princípio da igualdade**. Coimbra: Almedina, 1997.

COSTA, José Augusto Fontoura. "Aspectos fundantes da Conferência de Estocolmo de 1972". **Direito ambiental internacional** / Organizado por DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura. Santos: Leopoldianum, 2001.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Colisões entre princípios constitucionais: razoabilidade, proporcionalidade e argumentação jurídica**, 1ª ed., 2ª tiragem. Curitiba: Juruá, 2007.

CUNHA, Sérgio Sérvulo. **Princípios constitucionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. "A Declaração do Rio/92: Conteúdo e impactos sobre os direitos nacionais". **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão** / Coord. BENJAMIN, Antônio Herman V. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. "A Declaração do Rio/92: Conteúdo e impactos sobre os direitos nacionais". **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão** / Coord. BENJAMIN, Antônio Herman V. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. "Avaliação dos custos ambientais em ações jurídicas de lesão ao meio ambiente". **Revista dos Tribunais vol. 652**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

_____. “Princípios indispensáveis ao cumprimento da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente”. **Política Nacional do Meio Ambiente: 25 anos da Lei n. 6.938/1981** / Coordenação ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

D’ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Direito Ambiental econômico e a ISO 14000**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério** / Tradução Nelson Boeira, 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. “Princípios constitucionais e atividade jurídico-administrativa”. **Revista de Direito Constitucional e Internacional nº. 47**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FACHIN, Zulmar Antonio. “Princípios fundamentais do direito ambiental”. **FADAP: Revista Jurídica, nº. 2**. Tupã: FADAP, 1999, p.133 a 147.

FARIAS, Paulo José Leite. “O caráter dinâmico do controle judicial sobre as normas-princípios ambientais e sua concretização protetiva na sentença judicial”. **Revista de Informação Legislativa nº. 153**. Brasília: Senado Federal, 2002.

_____. “O caráter dinâmico do controle judicial sobre as normas-princípios ambientais e sua concretização protetiva na sentença judicial”. **Revista de Informação Legislativa nº. 154**. Brasília: Senado Federal, 2002.

FARIAS, Talden. “Princípio do acesso eqüitativo aos recursos naturais e justiça ambiental”. **ANAIS do 12 Congresso Internacional de Direito Ambiental - Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia** / Coord. BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eládio, vol. 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008.

_____. “Aspectos jurídicos da Política Nacional do Meio Ambiente – Comentários a lei nº. 6.938/81”. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 35, 01/12/2006 [Internet].

Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/_ftn12#_ftn12>. Acesso em 20/12/2008.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**, 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. “Direito ambiental – por uma principiologia para o terceiro milênio”. **FADAP: Revista Jurídica**, nº. 1. Tupã: FADAP, 1998.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Direito ambiental a saúde dos trabalhadores**. São Paulo: LTr, 2000.

FINK, Daniel; ALONSO JUNIOR, Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Direito de antena em face do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. **Princípios do Processo Ambiental: A Defesa Judicial do Patrimônio Genético, do Meio Ambiente Cultural, Artificial, do Trabalho e Natural no Brasil**, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. “A ação popular e a defesa do meio ambiente”. **Revista do Advogado nº. 37**. São Paulo: AASP, 1992.

_____. “Estado e Preservação: A perspectiva ambiental no âmbito da legislação em vigor”. **Programa de Pós-Graduação em Direito PUC-SP nº. 01**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

_____. “Fundamentos Constitucionais da Política Nacional do Meio Ambiente: Comentários ao artigo 1º da Lei n. 6.938/81”. **Programa de Pós-Graduação em Direito PUC-SP nº. 02**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

_____. “Tutela do meio ambiente em face de seus aspectos essenciais: os fundamentos constitucionais do Direito Ambiental”. **Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos** / Coord. MILARÉ, Edis. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria. “O princípio da prevenção e a utilização de liminares no direito ambiental brasileiro”. **Aspectos polêmicos da antecipação de tutela** / Coord. Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

- FRANÇA, R. Limongi. **Hermenêutica jurídica**, 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- _____. “Sanções administrativas e meio-ambiente”. **Dano ambiental: prevenção, repreensão, reparação** / Coordenação BENJAMIN, Antonio Herman. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- _____. **Direito administrativo e meio ambiente**, 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2001.
- FURLAN, Melissa. “Os sistemas jurídicos, suas diferenças e aproximações”. **Revista de Direito Privado vol. 31**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- GAMA, Carla Syane Moura Miranda. “Princípios da dignidade da pessoa humana e da prevenção ao dano ambiental no estado democrático de direito brasileiro”. **Dissertação de mestrado sob a orientação Marcelo Dias de Aguiar**. São Paulo: PUCSP, 2007.
- GARCIA, Maria. “A interpretação constitucional e os requisitos da ação popular”. **Boletim de direito administrativo**. Janeiro de 2001.
- GODOY, Arnaldo Sampaio Moraes. **Fundamentos filosóficos do direito ambiental**. Disponível em <http://www.arnaldogodoy.adv.br/publica/fundamentosfil.htm>. Acesso em 25/03/2009.
- GOÉS, Gisele Fernandes. “Os princípios no ordenamento ambiental brasileiro”. **Cadernos da Pós-Graduação em Direito da UFPA**, vol. 1, nº. 4. Belém: Revista da UFPA, 1997.
- GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. **Curso de Direito Processual Coletivo**, 2ª ed. São Paulo: SRS, 2008.
- _____. **Ação popular: aspectos polêmicos**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- _____. “O direito difuso à informação verdadeira e sua proteção por meio das Ações Coletivas”. **Revista CEJ**, vol. 29. Brasília: 2005.
- GOMES JUNIOR, Luiz Manoel ; DELGADO, José Augusto . **Comentários ao Código Civil Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (Org.). **Comentários à Lei de Imprensa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; WAMBIER, Luiz Rodrigues; TEOTÔNIO, Paulo José Freire; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Org.). **As Novas Fronteiras do Direito Processual**. São Paulo: RCS Editora, 2007.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; WAMBIER, Luiz Rodrigues; DIDIER JUNIOR, Fredie (Org.). **Constituição e Processo**. Salvador: Podivm, 2007.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon (Org.). **Ação Popular - Aspectos relevantes e controvertidos**. São Paulo: RCS Editora, 2006.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; WAMBIER, Luiz Rodrigues; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos. **Reforma do Poder Judiciário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel (Org.). **Temas Controvertidos de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GOMES, Luis Roberto. "O princípio da função social da propriedade e a exigência constitucional de proteção ambiental". **Revista de Direito Ambiental**, nº. 17. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. "Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente". **Revista de Direito Ambiental** nº. 16. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**, 13ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas** / Tradução Edson Bini. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Teoria da ciência jurídica**. São Paulo: Saraiva, 2001.

HOUAISS, Antonio, VILLAR, Mauro de Sales. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. **Responsabilidade civil do Estado por danos ambientais**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

_____. "Meios de defesa do meio ambiente. Ação popular e participação pública". **Revista de Direito Ambiental**, nº. 17. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

JUSTO, A. Santos. **Introdução ao Estudo do Direito**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

KISHI, Sandra Akemi Shimada. “Política Nacional do Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentado, a intervenção obrigatória do Estado e o acesso ao bem ambiental”. **Política Nacional do Meio Ambiente: 25 anos da Lei n. 6.938/1981** / Coordenação ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

_____. “Princípios fundamentais das Políticas Nacionais do Meio Ambiente e da Biodiversidade”. **Direito Urbanístico e Ambiental: Estudos em homenagem ao Professor Toshio Mukai** / Coord. AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

KISS, Alexandre. “Justiça ambiental e legislação cristã”. **Desafios do direito ambiental no século XXI: Estudo em Homenagem a Paulo Affonso Leme Machado** / Organização KISHI, Sandra Akemi; SILVA, Solange Teles; SOARES, Inês Virgínia Prado. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. “Direito internacional do ambiente”. **Textos Ambiente e Consumo, vol. I**. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996.

<<http://siddamb.apambiente.pt/publico/documentoPublico.asp?documento=9211&versao=1>> Acessado em 02/01/2009.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo**, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEMONS, Patrícia Faga Iglecias. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

LÔBO, Martha Carolina Fabel. “A tutela inibitória contra a Administração Pública na Defesa do Meio Ambiente”. **A aplicação do direito ambiental no Estado Federativo** / Organização KRELL, Andréas J., MAIA, Alexandre da. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

LUHMANN, Niklas. **El derecho de la sociedad**. Trad. Javier Torres Narrafate. Méjico: Universidad Iberoamericana, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**, 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. “Princípios gerais de direito ambiental internacional e a Política Ambiental Brasileira”. **Responsabilidade civil, meio ambiente e ação coletiva ambiental. Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão** / Coord. BENJAMIN, Antônio Herman V. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MAGALHÃES, Maria Luísa Faro. “Responsabilidade Civil por Danos Patrimoniais a Recursos Naturais Difusos: O Óbice da Quantificação”. **Tese de doutorado sob a orientação de Nelson Nery Junior**. São Paulo: PUC/SP, 2002.

MANZATO, Maria Cristina Biazão. “A Constituição como sistema de princípios e regras”. **Revista de Direito Constitucional e Internacional, nº. 52**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque do direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. “Despoluição das águas”. **Revista dos Tribunais vol. 720**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MATURAMA, Humberto; VARELA, Francisco. **De máquinas y seres vivos: una teoría de la organización biológica**. Santiago: Editorial Universitaria, 1973.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**, 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. “Proteção ambiental e ação civil pública”. **Revista Justitia nº. 48**. São Paulo: 1986.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**, 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. “Legislação ambiental e participação comunitária”. **Justitia vol 52/152**. São Paulo: 1990.

_____. “Princípios fundamentais de direito do ambiente”. **Justitia, vol 181/184**. São Paulo: 1998.

_____. “Princípios fundamentais do direito do ambiente”. **Justitia vol. 157**. São Paulo: 1992.

_____. “Tutela jurisdicional do ambiente”. **Revista do Advogado da AASP nº. 37**. São Paulo: AASP, 1992.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Direito ambiental: o princípio da precaução e sua aplicação judicial”. **Revista de Direito Ambiental**, n. 21. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____. “Fundamentos do direito ambiental no Brasil”. **Revista dos Tribunais**, vol. 706. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

_____. “Princípios fundamentais do direito ambiental”. **Revista de Direito Ambiental**, nº. 02. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**, 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORENO, José Luis Serrano. **Ecología y derecho: Principios de derecho ambiental y ecología jurídica**, segunda edición. Granada: Comares, 1992.

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

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios fundamentais – Teoria Geral dos Recursos**, 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. “Responsabilidade civil e meio ambiente”. **Revista do Advogado nº. 37**. São Paulo: AASP, 1992.

NERY, Rosa Maria Barreto Borrielo de Andrade. “Indenização do dano ambiental (responsabilidade civil e ação civil pública)”. **Dissertação de mestrado sob a orientação de José Manoel de Arruda Alvim Neto**. São Paulo: PUC/SP, 1993.

PATTI JUNIOR, Elcio. “Princípio da precaução: aspectos controvertidos e desafios para a sua aplicação numa sociedade de riscos”. **Dissertação de mestrado sob a orientação de Regina Vera Villas Bôas**. São Paulo: PUCSP, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. “Princípios constitucionais e improbidade administrativa ambiental”. **Revista de Direito Ambiental 17**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PIVA, Rui Carvalho. **Bem ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PIZZOL, Patrícia Miranda. **Liquidação nas ações coletivas**. São Paulo: Lejus, 1998.

_____. “Ensaio sobre a competência interna no processo civil brasileiro”. **Tese de doutorado sob a orientação de Nelson Nery Junior**. São Paulo: PUCSP, 2001.

PORFÍRIO JUNIOR, Nelson de Freitas. **Responsabilidade do Estado em face do dano ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2002.

PORTO, Hermínio Alberto Marques; SILVA, Roberto Ferreira da. “Fundamentação constitucional das normas de Direito Processual Penal: Bases fundamentais para um processo penal democrático e eficiente”. **Tratado Luso-Brasileiro da Dignidade Humana** / Coord. SILVA, Marco Antonio Marques da; MIRANDA, Jorge. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

PRIEUR, Michel. **Droit de l’Environnement**, 3ª ed. Paris: Dalloz.

PUGLIESI, Márcio. **Por uma Teoria do Direito – Aspectos Micro-sistêmicos**. São Paulo: RCS Editora, 2005.

PUGLIESI, Márcio; MOREIRA, Eduardo (Org.). **20 anos da Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2008.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito**, 20ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Lições preliminares de direito**, 27ª ed., 7ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. “Primados dos valores antropológicos”. **Espaço Aberto**. São Paulo: Jornal O Estado de São Paulo de 28.02.2004.

RIBEIRO, Helena. **Olhares geográficos**. São Paulo: SENAC São Paulo, 2005.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

_____. “Princípios constitucionais de direito ambiental”. **Revista da Associação dos Juizes Federais do Brasil, ano 21 nº. 74**. Brasília: Revista AJUFE, 2003.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de direito ambiental – parte geral**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

ROSSITII, Liliansa Allodi. **O meio ambiente de trabalho no direito ambiental brasileiro**. São Paulo: LTr, 2001.

SADELEER, Nicolas. **Environmental principles: from political slogans to legal rules**. Oxford University Press, 2005.

SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SANDS, Philippe. **Principle of international environmental law**, second edition. London: Cambridge University Press, 2003.

SARLET Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARMENTO, Daniel. “Direitos sociais e globalização: limites ético-jurídicos ao realinhamento constitucional”. **Revista de Direito Administrativo nº. 223**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

SAVIGNY, Friedrich Karl von. **System des heutigen Romischen Rechts**. Berlim: Scientia Verlag Aalen, 1981.

SEGUIN, Élida. **O Direito Ambiental: Nossa casa planetária**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SERRANO, José Luis. **Principios de derecho ambiental y ecología jurídica**. Trotta, 2008.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 16ª ed., 2ª tiragem, Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.

SILVA, Flávia Regina Ribeiro da. **Ação popular ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional: meio ambiente, desenvolvimento sustentável e os desafios da nova ordem mundial**. Rio de Janeiro: Thex Editora, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

_____. “Fundamentos constitucionais da proteção do meio ambiente”. **Revista de Direito Ambiental, nº. 27**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SILVA, Luís Praxedes Vieira. “Princípio da Precaução e recursos hídricos”. **ANAIIS do 7º Congresso de direito ambiental – Direito, Água e Vida** – org. Antonio Herman V. Benjamin. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.

SILVA, Solange Teles. “Zoneamento ambiental, instrumento de gestão integrada do meio ambiente”. **Política Nacional do Meio Ambiente: 25 anos da Lei n. 6.938/1981** / Coordenação ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

- SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**, 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- SOUZA, Motauri Ciocchetti. “Princípio da obrigatoriedade na ação civil pública”. **Dissertação de mestrado sob a orientação de Vidal Serrano Junior**. São Paulo: PUCSP, 2005.
- TOMIYAMA, Solange. “O controle dos atos administrativos e a proteção ambiental”. **Dissertação de Mestrado sob orientação de Nelson Nery Junior**. São Paulo: PUCSP, 2004.
- TRENNEPOL, Terence Dornelles. **Direito ambiental – obra recomendada para concursos públicos**, 3ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2008.
- TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. “O direito ambiental e seus princípios informativos”. **Revista de Direito Ambiental**, nº. 30. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros. **Princípio da precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- VENOSA, Silvio de Salvo. **Introdução ao Estudo do Direito**, 1ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Atlas, 2004.
- VIEGAS, Eduardo Coral. “O desenvolvimento sustentável como sobreprincípio”. **ANAIIS do 12º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia / Coord. BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eládio**, vol. 1. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008.
- VILLAS BÔAS, Regina Vera. “Ordenamento jurídico e lacunas”. **Dissertação de Mestrado sob orientação de Nelson Nery Junior**. São Paulo: PUCSP, 1999.
- _____. “Direitos Difusos e Coletivos: sistematização para a construção de uma teoria geral”. **Revista de Direito Privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- WAINER, Ann Helen. “Legislação ambiental brasileira: Evolução histórica do direito ambiental”. **Revista de Direito Ambiental nº. 00**. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- ZSÖGÖN, Silvia Jaquenod de. **El derecho ambiental y sus principios rectores**. Madrid: Dykinson, 1991.

ANEXO I**DECLARAÇÃO SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO**

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano

Estocolmo, 16 de junho de 1972.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, tendo se reunido em Estocolmo, de 5 a 16 de junho de 1972, e

Considerando a necessidade de estabelecer uma visão global e princípios comuns, que sirvam de inspiração e orientação para guiar os povos do mundo na preservação e na melhoria do meio ambiente,

PROCLAMA QUE:

1 - O homem é ao mesmo tempo criatura e criador do meio ambiente, que lhe dá sustento físico e lhe oferece a oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. A longa e difícil evolução da raça humana no planeta levou-a a um estágio em que, com o rápido progresso da Ciência e da Tecnologia, conquistou o poder de transformar de inúmeras maneiras e em escala sem precedentes o meio ambiente. Natural ou criado pelo homem, é o meio ambiente essencial para o bem-estar e para gozo dos direitos humanos fundamentais, até mesmo o direito à própria vida.

2 - A proteção e a melhoria do meio ambiente humano constituem desejo premente dos povos do globo e dever de todos os Governos, por constituírem o aspecto mais relevante que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento do mundo inteiro.

3 - O homem carece constantemente de somar experiências para prosseguir descobrindo, inventando, criando, progredindo. Em nossos dias sua capacidade de transformar o mundo que o cerca, se usada de modo adequado, pode dar a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e o ensejo de aprimorar a qualidade da

vida. Aplicada errada ou inconsideradamente, tal faculdade pode causar danos incalculáveis aos seres humanos e ao seu meio ambiente. Aí estão, à nossa volta, os males crescentes produzidos pelo homem em diferentes regiões da Terra: perigosos índices de poluição na água, no ar, na terra e nos seres vivos; distúrbios grandes e indesejáveis no equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e exaustão de recursos insubstituíveis; e enormes deficiências, prejudiciais à saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente criado pelo homem, especialmente no seu ambiente de vida e de trabalho.

4 - Nos países em desenvolvimento, os problemas ambientais são causados, na maioria, pelo subdesenvolvimento. Milhões de pessoas continuam vivendo muito abaixo dos níveis mínimos necessários a uma existência humana decente, sem alimentação e vestuário adequados, abrigo e educação, saúde e saneamento. Por conseguinte, tais países devem dirigir seus esforços para o desenvolvimento, cômicos de suas prioridades e tendo em mente a premência de proteger e melhorar o meio ambiente. Com idêntico objetivo, os países industrializados, onde os problemas ambientais estão geralmente ligados à industrialização e ao desenvolvimento tecnológico, devem esforçar-se para reduzir a distância que os separa dos países em desenvolvimento.

5 - O crescimento natural da população suscita a toda hora problemas na preservação do meio ambiente, mas políticas e medidas adequadas podem resolver tais problemas. De tudo o que há no mundo, a associação humana é o que existe de mais preciosa. É ela que impulsiona o progresso social e cria a riqueza, desenvolve a Ciência e a Tecnologia e, através de seu trabalho árduo, continuamente transforma o meio ambiente. Com o progresso social e os avanços da produção, da Ciência e da Tecnologia, a capacidade do homem para melhorar o meio ambiente aumenta dia a dia.

6 - Atingiu-se um ponto da História em que devemos moldar nossas ações no mundo inteiro com a maior prudência, em atenção às suas conseqüências ambientais. Pela ignorância ou indiferença podemos causar danos maciços e irreversíveis ao ambiente terrestre de que dependem nossa vida e nosso bem-estar. Com mais

conhecimento e ponderação nas ações, poderemos conseguir para nós e para a posteridade uma vida melhor em ambiente mais adequado às necessidades e esperanças do homem. São amplas as perspectivas para a melhoria da qualidade ambiental e das condições de vida. O que precisamos é de entusiasmo, acompanhado de calma mental, e de trabalho intenso mas ordenado. Para chegar à liberdade no mundo da Natureza, o homem deve usar seu conhecimento para, com ela colaborando, criar um mundo melhor. Tornou-se imperativo para a humanidade defender e melhorar o meio ambiente, tanto para as gerações atuais como para as futuras, objetivo que se deve procurar atingir em harmonia com os fins estabelecidos e fundamentais da paz e do desenvolvimento econômico e social em todo o mundo.

7 - A consecução deste objetivo ambiental requererá a aceitação de responsabilidade por parte de cidadãos e comunidades, de empresas e instituições, em eqüitativa partilha de esforços comuns. Indivíduos e organizações, somando seus valores e seus atos, darão forma ao ambiente do mundo futuro. Aos governos locais e nacionais caberá o ônus maior pelas políticas e ações ambientais da mais ampla envergadura dentro de suas respectivas jurisdições. Também a cooperação internacional se torna necessária para obter os recursos que ajudarão os países em desenvolvimento no desempenho de suas atribuições. Um número crescente de problemas, devido a sua amplitude regional ou global ou ainda por afetarem campos internacionais comuns, exigirá ampla cooperação de nações e organizações internacionais visando ao interesse comum. A Conferência concita Governos e povos a se empenharem num esforço comum para preservar e melhorar o meio ambiente, em benefício de todos os povos e das gerações futuras.

PRINCÍPIOS

Expressa a comum convicção 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, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. A esse 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 permanecem condenadas e devem ser eliminadas.

Princípio 2

Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequada.

Princípio 3

Deve ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada a capacidade da Terra de produzir recursos renováveis vitais.

Princípio 4

O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio representado pela flora e fauna silvestres, bem assim o seu “habitat”, que se encontram atualmente em grave perigo por uma combinação de fatores adversos. Em conseqüência, ao planificar o desenvolvimento econômico, deve ser atribuída importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.

Princípio 5

Os recursos não renováveis da Terra devem ser utilizados de forma a evitar o perigo do seu esgotamento futuro e a assegurar que toda a humanidade participe dos benefícios de tal uso.

Princípio 6

Deve-se por fim à descarga de substâncias tóxicas ou de outras matérias e à liberação de calor, em quantidade ou concentrações tais que não possam ser neutralizadas pelo meio ambiente de modo a evitarem-se danos graves e

irreparáveis aos ecossistemas. Deve ser apoiada a justa luta de todos os povos contra a poluição.

Princípio 7

Os países deverão adotar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam por em perigo a saúde do homem, prejudicar os recursos vivos e a vida marinha, causar danos às possibilidades recreativas ou interferir com outros usos legítimos do mar.

Princípio 8

O desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e criar, na Terra, as condições necessárias à melhoria da qualidade de vida.

Princípio 9

As deficiências do meio ambiente decorrentes das condições de subdesenvolvimento e de desastres naturais ocasionam graves problemas; a melhor maneira de atenuar suas conseqüências é promover o desenvolvimento acelerado, mediante a transferência maciça de recursos consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna, quando necessária.

Princípio 10

Para os países em desenvolvimento, a estabilidade de preços e pagamento adequado para comodidades primárias e matérias-primas são essenciais à administração do meio ambiente, de vez que se deve levar em conta tanto os fatores econômicos como os processos ecológicos.

Princípio 11

As políticas ambientais de todos os países deveriam melhorar e não afetar adversamente o potencial desenvolvimentista atual e futuro dos países em desenvolvimento, nem obstar o atendimento de melhores condições de vida para

todos; os Estados e as organizações internacionais deveriam adotar providências apropriadas, visando chegar a um acordo, para fazer frente às possíveis conseqüências econômicas nacionais e internacionais resultantes da aplicação de medidas ambientais.

Princípio 12

Deveriam ser destinados recursos à preservação e melhoramento do meio ambiente, tendo em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e quaisquer custos que possam emanar, para esses países, a inclusão de medidas de conservação do meio ambiente, em seus planos de desenvolvimento, assim como a necessidade de lhes ser prestada, quando solicitada, maior assistência técnica e financeira internacional para esse fim.

Princípio 13

A fim de lograr um ordenamento mais racional dos recursos e, assim, melhorar as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado da planificação de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade do desenvolvimento, com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano, em benefício de sua população.

Princípio 14

A planificação 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 a planificação aos agrupamentos humanos e à urbanização, tendo em mira evitar repercussões prejudiciais ao meio ambiente e a obtenção do máximo de benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A esse respeito, devem ser abandonados os projetos destinados à dominação colonialista e racista.

Princípio 16

As regiões em que exista o risco de que a taxa de crescimento demográfico ou as concentrações excessivas de população, prejudiquem o meio ambiente ou o desenvolvimento, ou em que a baixa densidade de população possa impedir o melhoramento do meio ambiente humano e obstar o desenvolvimento, deveriam ser aplicadas políticas demográficas que representassem os direitos humanos fundamentais e contassem com a aprovação dos governos interessados.

Princípio 17

Deve ser confiada, às instituições nacionais competentes, a tarefa de planificar, administrar e 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, devem ser utilizadas 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 trabalho de educação em questões ambientais, visando tanto às gerações jovens como os adultos, dispensando a devida atenção ao setor das populações menos privilegiadas, para assentar as bases de uma opinião pública, bem informada e de uma conduta responsável dos indivíduos, das empresas e das comunidades, inspirada no sentido de sua responsabilidade, relativamente à proteção e melhoramento do meio ambiente, em toda a sua dimensão humana.

Princípio 20

Deve ser fomentada, em todos os países, especialmente naqueles em desenvolvimento, a investigação científica e medidas desenvolvimentistas, no sentido dos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. A esse respeito, o livre intercâmbio de informação e de experiências científicas atualizadas deve constituir objeto de apoio e assistência, a fim de facilitar a solução dos

problemas ambientais; as tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento, em condições que favoreçam sua ampla difusão, sem que constituam carga econômica excessiva para esses países.

Princípio 21

De acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos, de acordo com a sua política ambiental, desde que as atividades levadas a efeito, dentro da jurisdição ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda a jurisdição nacional.

Princípio 22

Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional, no que se refere à responsabilidade e à indenização das vítimas da poluição e outros danos ambientais, que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob controle de tais Estados, causem às zonas situadas fora de sua jurisdição.

Princípio 23

Sem prejuízo dos princípios gerais que possam ser estabelecidos pela comunidade internacional e dos critérios e níveis mínimos que deverão ser definidos em nível nacional, em todos os casos será indispensável considerar os sistemas de valores predominantes em cada país, e o limite de aplicabilidade de padrões que são válidos para os países mais avançados, mas que possam ser inadequados e de alto custo social para os países em desenvolvimento.

Princípio 24

Todos os países, grandes ou pequenos, devem empenhar-se com espírito de cooperação e em pé de igualdade na solução das questões internacionais relativas à proteção e melhoria do meio. É indispensável cooperar mediante acordos multilaterais e bilaterais e por outros meios apropriados, a fim de evitar, eliminar ou reduzir, e controlar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera possam acarretar para o meio, levando na devida conta a soberania e os interesses de todos os Estados.

Princípio 25

Os Estados deverão estar assegurados de que as organizações internacionais realizem um trabalho coordenado, eficaz e dinâmico na conservação e melhoria do meio ambiente.

Princípio 26

Deve-se livrar o homem e o meio humano dos efeitos de armas nucleares e dos demais meios de destruição maciça. Os Estados devem procurar chegar rapidamente a um acordo, nos organismos internacionais competentes, sobre a eliminação e completa destruição das mesmas armas.

ANEXO II**DECLARAÇÃO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO**

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

Rio de Janeiro, de 3 a 21 de junho de 1992

Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992)

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e desenvolvimento, tendo-se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 21 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:

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 eqüitativamente as necessidades 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 as necessidades da maioria da população do mundo.

Princípio 6

A situação e necessidades especiais dos países em desenvolvimento relativo e daqueles ambientalmente mais vulneráveis, devem receber prioridade especial. Ações internacionais no campo do meio ambiente e do desenvolvimento devem também atender os 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 têm responsabilidades comuns porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm 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 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 é 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 de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar em processos de 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 mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito a 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 a 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 ambiental internacional relativas a 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 realocação 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 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 internacionalização 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 de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para as 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 oportunidades, 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 é, 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 a opressão, dominação e ocupação devem ser protegidos.

Princípio 24

A guerra é, por definição, 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 e indivisíveis.

Princípio 26

Os Estados devem solucionar todas as suas controvérsias ambientais de forma pacífica, utilizando-se 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.

RELAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL X DOUTRINA 1

PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL	DOUTRINA					
	Paulo Afonso Leme Machado	Álvaro Luiz Valery Mirra	Gisele Santos F. Goês	Édis Milaré	Jussara Suzi A. B. N. Ferreira	Zulmar Antonio Fachin
1. Princípio da avaliação prévia de impacto ambiental.						
2. Princípio da cooperação						
3. Princípio da defesa do meio ambiente						
4. Princípio da educação ambiental						
5. Princípio da equidade intergeracional						
6. Princípio da função social e ambiental da propriedade						
7. Princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente						
8. Princípio da informação						
9. Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente						
10. Princípio da natureza pública da proteção ambiental						
11. Princípio da participação						
12. Princípio da precaução						
13. Princípio da prevenção						
14. Princípio da proteção da biodiversidade						
15. Princípio da responsabilização						
16. Princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais						
17. Princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente						
18. Princípio da ubiqüidade						
19. Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana						
20. Princípio do desenvolvimento sustentável						
21. Princípio do poluidor-pagador						
22. Princípio do respeito à identidade cultural						

RELAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL X DOUTRINA 1

Esta tabela foi organizada segundo a ordem cronológica dos estudos doutrinários, que foram arrolados apenas de forma exemplificativa, para que facilitasse a visualização da existência de um grande número de princípios considerados como sendo de direito ambiental.

Vejam, a relação que cada doutrinador arrolou como sendo aqueles, eleitos como de direito ambiental.

O primeiro a tratar do assunto em texto específico foi Paulo Affonso Leme Machado⁶⁹⁴, sob a influência da Conferência Rio/92, desenvolveu o estudo sobre os princípios de direito ambiental, relacionando-os princípios gerais de direito ambiental internacional e os princípios da política ambiental brasileira.

Dessa investigação, o autor encontrou dez princípios, relacionados com a estrutura do Estado Democrático de Direito.

1. Princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal.
2. Princípio da prevenção e da precaução.
3. Princípio da informação e da notificação ambiental.
4. Princípio da educação ambiental.
5. Princípio da participação.
6. Princípio do usuário-pagador e poluidor-pagador.
7. Princípio da responsabilidade da pessoa física e jurídica
8. Princípio da soberania dos Estados para estabelecer sua política ambiental e de desenvolvimento, com cooperação internacional
9. Princípio da eliminação de modos de produção e consumo e de política demográfica adequada
10. Princípio do desenvolvimento sustentado: direito intergerações

⁶⁹⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. "Princípios gerais de direito ambiental". **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão** / Coord. BENJAMIN, Antônio Herman V. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 395 a 408

Logo em seguida, Álvaro Luiz Valery Mirra desenvolveu uma pesquisa sobre os fundamentos de direito ambiental⁶⁹⁵ e posteriormente se dedicou no estudo sobre os princípios **fundamentais** de direito ambiental⁶⁹⁶, com base em todas as fontes normativas existentes.

Dessa forma, o mencionado autor, fundamentou sua pesquisa nas Declarações Internacionais, na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e na Constituição Federal de 1988, e identificou onze princípios, ressaltando a importância do conhecimento global e integral, para uma correta interpretação e aplicação das normas ambientais.

1. Princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados
2. Princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente
3. Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente
4. Princípio da participação popular na proteção do meio ambiente
5. Princípio da garantia do desenvolvimento econômico e social ecologicamente sustentado
6. Princípio da função social e ambiental da propriedade
7. Princípio da avaliação prévia dos impactos das atividades de qualquer natureza.
8. Princípio da prevenção de danos e degradações ambientais
9. Princípio da responsabilização das condutas e atividades lesivas ao meio ambiente
10. Princípio do respeito à identidade cultural e interesses das comunidades tradicionais e grupos formadores da sociedade
11. Princípio da cooperação internacional em matéria ambiental

⁶⁹⁵ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. "Fundamentos do direito ambiental no Brasil". **Revista dos Tribunais**, vol. 706. São Paulo: Revista dos Tribunais, agosto de 1994, p. 7 a 28.

⁶⁹⁶ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. "Princípios fundamentais do direito ambiental". **Revista de Direito Ambiental nº. 2**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 50 a 66.

Diferente deste, Gisele Santos Fernandes Góes⁶⁹⁷ elaborou estudo, com base na premissa de que o direito ambiental é totalmente vinculado ao direito administrativo e as bases do sistema constitucional, evidenciaram a necessidade da conjugação do princípio da proporcionalidade para a efetivação do direito fundamental a sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O referido estudo partiu da construção da base piramidal fundada nos princípios de ordem pública (constitucional e administrativa) e nos princípios de direito ambiental, identificou e separou os princípios condutores da ação dos agentes públicos na proteção do meio ambiente, para finalmente identificar aqueles que são considerados próprios do direito ambiental, com base na Constituição Federal, nas Declarações Internacionais e na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente nº. 6.938/81, e ao final identificou três princípios de direito ambiental.

1. Princípio da prevenção
2. Princípio do poluidor pagador ou da responsabilização
3. Princípio da cooperação e do desenvolvimento sustentado

Édis Milaré⁶⁹⁸ constatou que os estudiosos se debruçaram para legitimar o Direito do Ambiente como ramo autônomo da árvore da ciência jurídica, e dessa forma, se dedicaram na identificação dos princípios ou mandamentos básicos que o fundamentam.

Considerou que um princípio não poderia ser exclusivo, e, portanto, poderia ser aplicação a mais de uma ciência. Identificou dez princípios chamados de princípios fundamentais de direito ambiental com base na Constituição Federal, nas Declarações Internacionais e na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

1. Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana
2. Princípio da natureza pública da proteção ambiental

⁶⁹⁷ GOÉS, Gisele Fernandes. "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. **Direito do Ambiente**, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

⁶⁹⁸ MILARÉ, Édis. "Princípios fundamentais de direito do ambiente". **Justitia**, vol 181 -184. Janeiro / dezembro de 1998.

3. Princípio do controle do poluidor pelo Poder Público
4. Princípio da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento
5. Princípio da participação comunitária
6. Princípio do poluidor-pagador
7. Princípio da prevenção
8. Princípio da função socialambiental da propriedade
9. Princípio do direito ao desenvolvimento sustentável
10. Princípio da cooperação entre os povos

Jussara Suzi Assis Borges Nasser Ferreira⁶⁹⁹ partiu do núcleo do sistema de direito ambiental (problema da poluição), reconheceu a diversidade dos princípios que informavam o direito ambiental, desde a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, até estudos doutrinários arrolados.

A referida autora analisou o estudo feito por Paulo Affonso Leme Machado, e afirmou que aqueles arrolados se destacavam daqueles específicos de direito ambiental, já consagrados internacionalmente.

Reconheceu ainda que, o direito ambiental recepcionava princípios de oriundos de outros sistemas, especialmente os princípios de direito público, do direito administrativo e do direito constitucional, identificou três princípios de direito ambiental, com fundamento na doutrina européia, e ainda, ressaltou a importância do princípio da democracia econômica e social para uma principiologia do terceiro milênio.

1. Princípio da prevenção
 2. Princípio da cooperação
 3. Princípio do poluidor pagador ou da responsabilização
- * princípio do desenvolvimento econômico equilibrado

⁶⁹⁹ FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser. "Direito ambiental – por uma principiologia para o terceiro milênio". **FADAP: Revista Jurídica**, nº. 1. Tupã: FADAP, 1998, p.143 a 165.

Zulmar Antonio Fachin⁷⁰⁰ classificou como princípios fundamentais de direito ambiental, aqueles consagrados em dois documentos internacionais básicos: Declaração do Meio Ambiente de 1972 e a Declaração do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de 1992.

Semelhante ao estudo de Álvaro Luiz Valery Mirra, Zulmar Antonio Fachin identificou onze princípios fundamentais de direito ambiental, partiu do reconhecimento Constitucional da proteção do meio ambiente como direito fundamental de terceira geração.

1. Princípio da supremacia do interesse público
2. Princípio da indisponibilidade do interesse público
3. Princípio da intervenção estatal obrigatória
4. Princípio da participação popular
5. Princípio da garantia do desenvolvimento sustentado
6. Princípio da função social e ambiental da propriedade
7. Princípio da avaliação prévia de impacto ambiental.
8. Princípio da precaução
9. Princípio da responsabilização
10. Princípio do respeito à identidade cultural e interesses das comunidades tradicionais e grupos formadores da sociedade
11. Princípio da cooperação internacional

⁷⁰⁰ FACHIN, Zulmar Antonio. "Princípios fundamentais do direito ambiental". **FADAP: Revista Jurídica**, nº. 2. Tupã: FADAP, 1999, p.133 a 147.

RELAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL X DOUTRINA 2

PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL	DOUTRINA	Luis Roberto Gomes	Carmen Lucia Antunes Rocha	Lise Vieira da Costa Tupiassu	José Adércio L. Sampaio etc al	Celso Antonio Pacheco Fiorillo
1. Princípio da avaliação prévia de impacto ambiental.						
2. Princípio da cooperação						
3. Princípio da defesa do meio ambiente						
4. Princípio da educação ambiental						
5. Princípio da equidade intergeracional						
6. Princípio da função social e ambiental da propriedade						
7. Princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente						
8. Princípio da informação						
9. Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente						
10. Princípio da natureza pública da proteção ambiental						
11. Princípio da participação						
12. Princípio da precaução						
13. Princípio da prevenção						
14. Princípio da proteção da biodiversidade						
15. Princípio da responsabilização						
16. Princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais						
17. Princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente						
18. Princípio da ubiqüidade						
19. Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana						
20. Princípio do desenvolvimento sustentável						
21. Princípio do poluidor-pagador						
22. Princípio do respeito à identidade cultural						

RELAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL X DOUTRINA 2

Também com base na Constituição Federal de 1988, Luis Roberto Gomes⁷⁰¹ identificou onze princípios constitucionais de direito ambiental, previstos dentro da estrutura do Estado Democrático de Direito.

1. Princípio do direito humano fundamental
2. Princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente em relação aos interesses privados
3. Princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente
4. Princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal
5. Princípio da prevenção
6. Princípio do desenvolvimento sustentável
7. Princípio da proteção da biodiversidade
8. Princípio da defesa do meio ambiente
9. Princípio da responsabilização pelo dano ambiental;
10. Princípio da exigibilidade do Estudo Prévio de Impacto Ambiental
11. Princípio da educação ambiental

Cármem Lúcia Antunes Rocha⁷⁰² analisou a previsão da proteção ambiental nas Constituições de outros países, até constatar que a consagração no texto Constitucional brasileiro, acarretou duas conseqüências: direito fundamental do dever de tutela e de adoção de políticas públicas; e, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como ponto de partida e de chegada da inteligência e da aplicação de qualquer norma ou sistema.

Assim, relacionou os quatro princípios de direito ambiental previstos na Constituição Federal com as suas previsões nas Declarações Internacionais, o que serviu de demonstração da necessidade de prevalência desses princípios jurídicos

⁷⁰¹ GOMES, Luis Roberto. "Princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente". **Revista de Direito Ambiental nº. 16**. São Paulo: Revista dos Tribunais, outubro / dezembro de 1999, p. 164 a 191.

⁷⁰² ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. "Princípios constitucionais de direito ambiental". **Revista da Associação dos Juizes Federais do Brasil, ano 21 nº 74**. Brasília: Revista AJUFE, 2º semestre de 2003, p. 41 a 72.

fundamentais voltados para a dignidade do homem e da dignificação da experiência da vida com os outros.

1. Princípio da solidariedade entre as presentes e futuras gerações
2. Princípio da prevenção
3. Princípio da informação e da publicidade
4. Princípio da responsabilidade solidária dos cidadãos

Após uma breve análise das características do direito ambiental e da sua relação com os outros ramos do direito, Lise Vieira da Costa Tupiassu⁷⁰³ sob um fundamento amplo, afirmou que os princípios de direito ambiental estavam previstos dentro das normas do ordenamento ambiental.

O referido estudo fez uma classificação diferenciada para a identificação dos princípios de direito ambiental, separando-os por cinco grupos: a) princípios constitucionais; b) relação de mercado com o meio ambiente; c) princípios impostos à administração pública; d) princípios voltados a cidadania; e) direito internacional X direito ambiental.

1. Os princípios constitucionais brasileiros relativos ao meio ambiente:
 - 1.1. O meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana;
2. A relação do mercado com o meio ambiente:
 - 2.1. As externalidades
 - 2.2. O princípio poluidor-pagador;
 - 2.3. Princípio da prevenção
3. Princípios impostos à Administração Pública:
 - 3.1. Princípio da primazia do interesse público
 - 3.2. Natureza pública da proteção ambiental
 - 3.3. Obrigatoriedade da introdução da variável ambiental nas políticas públicas
4. Princípios voltados para a cidadania
 - 4.1. Participação popular na proteção do meio: informação e educação ambiental

⁷⁰³ TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. "O direito ambiental e seus princípios informativos". **Revista de Direito Ambiental**, nº. 30. São Paulo: Revista dos Tribunais, abril / junho de 2003, p. 155 a 178.

4.2. Função social e ambiental da propriedade

5. Direito internacional X direito ambiental: Princípio da cooperação entre os povos

José Adércio Leite Sampaio; Chris Nardy; Chris Wold⁷⁰⁴ lançaram, a partir de uma reflexão multidisciplinar entre o direito ambiental e a geografia humanística, o primeiro livro específico que analisou os princípios de direito ambiental, dividido em três partes: a) Introdução ao Estudo dos Princípios de Direito Internacional do Meio Ambiente; b) Constituição e Meio Ambiente na perspectiva do Direito Constitucional Comparado; e, c) Uma Leitura transdisciplinar do Princípio da Precaução.

Dessa forma, na primeira parte do estudo, “Introdução ao Estudo dos Princípios de Direito Internacional do Meio Ambiente”, buscou-se a sua implementação, explorando alguns princípios elaborados pela comunidade internacional, desde a Conferência de Estocolmo.

1. Princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais
2. Princípio do desenvolvimento sustentável
3. Princípio do patrimônio comum da humanidade
4. Princípio da responsabilidade comum mas diferenciada
5. Princípio da preocupação
6. Princípio do poluidor pagador
7. Princípio do dever de não causar dano ambiental
8. Princípio da responsabilidade estatal

Já na segunda parte, “Princípios de direito ambiental positivados na Constituição Federal”, analisou-se a constitucionalização do direito ambiental, a partir dos princípios que alicerçaram o regime de proteção ambiental, até a estrutura do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

1. Princípio da equidade internacional
2. Princípio da precaução
3. Princípio da prevenção

⁷⁰⁴ SAMPAIO, José Adércio Leite; NARDY, Chris; WOLD, Chris. **Princípios de direito ambiental na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

4. Princípio da responsabilidade ecológica
5. Princípio da informação
6. Princípio da participação

De forma também pioneira, Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁷⁰⁵ elaborou um estudo sobre os princípios de direito processual ambiental, partindo dos princípios fundamentais da Constituição Federal, percorrendo o direito material constitucional, até os princípios processuais.

1. Direito de agir em face de lesão ou ameaça ao meio ambiente ecologicamente equilibrado
2. Princípio da isonomia
3. Princípio da responsabilidade objetiva
4. Princípio da prevenção
5. Princípio da inafastabilidade do controle judicial
6. Princípio do contraditório e da ampla defesa
7. Princípio do juiz natural
8. Princípio do duplo grau de jurisdição

Ainda sobre o mesmo autor, é encontrado em seu Curso de Direito Ambiental⁷⁰⁶ a partir também da estrutura da República Federativa do Brasil, disciplinada pelo Estado Democrático de Direito, a análise dos princípios de direito ambiental fundamentada no texto da Constituição Federal de 1988.

1. Princípio do desenvolvimento sustentável
2. Princípio do poluidor-pagador
3. Princípio da prevenção
4. Princípio da participação
5. Princípio da ubiqüidade

⁷⁰⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Princípios do Processo Ambiental: A Defesa Judicial do Patrimônio Genético, do Meio Ambiente Cultural, Artificial, do Trabalho e Natural no Brasil**, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

⁷⁰⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**, 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

RELAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL X PREVISÃO LEGAL

<p style="text-align: center;">PREVISÃO LEGAL</p> <p style="text-align: left;">PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL</p>	Declaração de Estocolmo 1972	Declaração do Rio de Janeiro 1992	Lei da Política Nacional do Meio Ambiente	Constituição Federal de 1988
1. Princípio da avaliação prévia de impacto ambiental.				
2. Princípio da cooperação				
3. Princípio da defesa do meio ambiente				
4. Princípio da educação ambiental				
5. Princípio da equidade intergeracional				
6. Princípio da função social e ambiental da propriedade				
7. Princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente				
8. Princípio da informação				
9. Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente				
10. Princípio da natureza pública da proteção ambiental				
11. Princípio da participação				
12. Princípio da precaução				
13. Princípio da prevenção				
14. Princípio da proteção da biodiversidade				
15. Princípio da responsabilização				
16. Princípio da soberania permanente sobre os recursos naturais				
17. Princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente				
18. Princípio da ubiqüidade				
19. Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana				
20. Princípio do desenvolvimento sustentável				
21. Princípio do poluidor-pagador				
22. Princípio do respeito à identidade cultural				

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)