Universidade Católica de Brasília

PRÓ-REITORIA DE GRADUAÇÃO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Direito

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL

Autor: Robson Casciano

Orientador: Dr. Antônio Souza Prudente

BRASÍLIA

2009

ROBSON CASCIANO

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito da Universidade Católica de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Souza Prudente.

Brasília
2009

Trabalho de autoria de Robson Casciano, intitulado “RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL”, requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, defendida e aprovada, em ____ de _____ de 2009, pela Banca Examinadora constituída por:

_____

Presidente: Prof. Dr. Antonio Souza Prudente.
Universidade Católica de Brasília

_____

Integrante: Prof.
Universidade Católica de Brasília

_____

Integrante: Prof.
Universidade Católica de Brasília

Brasília
2009

Dedico primeiramente a Deus o presente trabalho que tem me sustentado com sua boa mão nessa longa caminhada. Aos meus primeiros e maiores professores, minha mãe (Maria do Céu); meu pai (Francisco Casciano) e minha Avó (Maria Alves in memorian).

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por tudo, em especial o apoio que recebi na realização desta pesquisa: Ao Prof. Dr. Prudente dirijo gesto sensibilizado com o melhor muito obrigado pelo apoio, paciência e excelência em sua orientação. Em especial agradeço aos meus familiares e amigos, os quais tem sido fonte de inspiração. Agradeço aqueles que prestaram apoio a minha pesquisa fornecendo conhecimentos e informações.

”Ai dos que decretam leis injustas e dos escrivãos que escrevem perversidades, para prejudicar os pobres em juízo, e para arrebatarem o direito dos aflitos do meu povo, e para despojarem as viúvas, e para roubarem os pobres.” (Isaías 10: 1-2)

“Só sobreviverão as sociedades que melhor possam satisfazer as exigências do próprio povo no que concerne à igualdade de direitos humanos e à possibilidade de todos os seus membros lograrem uma vida plenamente humana.” (Macpherson).

RESUMO

CASCIANO, Robson. “Responsabilidade Civil por Dano Ambiental”. 87p. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Católica de Brasília, Brasília, DF, 2009.

Com a intensa poluição do meio ambiente, põe, em risco a saúde do homem, bem como sua própria existência sobre a terra. Levantamentos históricos e estudos científicos revelam que a degradação ambiental é a principal responsável pelas alterações climáticas que afetam, hoje a qualidade de vida das pessoas, portanto, é indubitável a urgência em se tutelar, de modo eficaz, o patrimônio ambiental. Embora o legislador pátrio atento a isso, tenha promulgado a atual Constituição Brasileira, a qual determina ao Estado e a sociedade o dever de defender e preservar o meio ambiente. Com isso se faz necessário a adoção de medidas urgentes que combatam a causa real desse descaso, promovendo a conscientização da sociedade em relação ao valor dos bens em questão. Para tanto, deve-se responsabilizar integralmente o Estado pelos prejuízos ocasionados ao meio ambiente, além de buscar formas que preservem os ecossistemas, conciliando-se desenvolvimento e equilíbrio ecológico. Dessa forma, o presente trabalho visa demonstrar que responsabilizá-lo simplesmente não é suficiente para garantir uma sadia qualidade de vida, e que para dar efetividade ao mandamento constitucional, inserto no artigo 225 da Lei Fundamental, deve-se aplicar o princípio da prevenção a danos ambientais, levando-se em conta a dignidade da pessoa humana.

Palavras chaves: dano ambiental, responsabilidade civil, prevenção, dignidade humana.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **11**

CAPÍTULO 1 EVOLUÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL NO BRASIL **14**

1.1 PERÍODO COLONIAL 14

1.2 PERÍODO IMPERIAL 18

1.3 PERÍODO REPUBLICANO 19

1.4 CONFERENCIA DE ESTOCOLMO 21

1.5 POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS – PNRH 22

1.6 CONFERENCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CENUCED) – ECO 92 22

1.7 FUNDAMENTOS ÉTICOS FILOSÓFICOS DA TUTELA AMBIENTAL 24

1.8 SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – SNUC 25

1.9 ESTATUTO DAS CIDADES E MEIO AMBIENTE 25

1.10 DIREITO AMBIENTAL 26

1.10.1 Natureza Jurídica **27**

1.10.2 Autonomia **28**

1.10.3 Fontes Materiais **29**

1.10.4 Fontes Formais **30**

CAPÍTULO 2 TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE **32**

2.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 32

2.2 PODER JUDICIÁRIO E MEIO AMBIENTE 39

2.3 DIREITO PENAL E TUTELA AMBIENTAL – LEI 6905/98 40

2.3 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO AMBIENTAL 41

2.3.1 Principio do Direito Humano Fundamental **41**

2.3.2 Principio Democrático **41**

2.3.3 Princípio do Equilíbrio **42**

2.3.4 Princípio do Limite **42**

2.3.5 Princípio da Responsabilidade **43**

2.3.6 Princípio do Poluidor-Pagador – PPP **44**

2.3.7 Princípio da Ubiqüidade **44**

2.3.7 Princípio da Precaução 45

2.3.8 Princípio da Prevenção 45

2.4 COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL EM RAZÃO DA MATÉRIA 46

2.4.1 Competência Administrativa 47

2.4.2 Competência Legislativa 47

CAPÍTULO 3 TUTELA ADMINISTRATIVA DO MEIO AMBIENTE 49

3.1 POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - PNMA 50

3.2 SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - SISNAMA 52

3.3 FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - FNMA 53

3.4 LICENCIAMENTO AMBIENTAL 54

3.4.1 Licença Prévia (LP) 57

3.4.2 Licença de Instalação (LI) 57

3.4.3 Licença de Operação (LO) 57

3.4.4 Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA/RIMA 58

3.4.5 Relatório de Impacto Ambiental – RIMA 59

3.4.6 Infrações e Sanções Administrativas 60

CAPITULO 4 RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AO MEIO AMBIENTE 63

4.1 RESPONSABILIDADE CIVIL 63

4.2 FUNÇÕES DA RESPONSABILIDADE CIVIL 64

4.3 CLASSIFICAÇÕES DA RESPONSABILIDADE CIVIL 65

4.4 TEORIAS APLICÁVEIS 69

4.4.1 Teoria do Risco 69

4.4.2 O Risco Proveito 69

4.4.3 O Risco Criado 70

4.4.4 O Risco Integral 70

4.4.5 Responsabilidade da Administração Pública (ou do Estado) 70

4.5 PRESSUPOSTOS PARA A RESPONSABILIDADE CIVIL 72

4.6 EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE CIVIL 75

4.7 DANO AMBIENTAL 76

4.7.1 Formas de Reparação do Dano Ambiental 76

4.7.2 Reparação Especifica 77

4.7.3 Compensação **77**

4.7.4 Indenização **78**

CONCLUSÃO **79**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **84**

INTRODUÇÃO

O atual desequilíbrio ecológico teve suas bases na “herança predatória” decorrente do “descobrimento” do Brasil, fato que apontou ser indispensável “uma mudança de paradigma”.

Com o intuito de amenizar os efeitos do desequilíbrio supracitado, diversos países, entidades não governamentais – ONGs e outros movimentos ativistas uniram-se em busca de soluções.

O despertar mundial para a necessidade de se tutelar o meio ambiente foi marcado, de modo especial, pela Conferencia de Estocolmo, realizada em junho de 1972, para debater sobre a poluição do ar.

O ponto favorável dessa I conferencia mundial sobre meio ambiente ficou por conta da concordância final em relação à contribuição financeira de cada país, destinada ao combate a danos ambientais. Além disso, gerou as diretrizes que alicerçaram a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, resultando em 26 princípios norteadores da defesa do meio ambiente.

Em atenção às metas definidas na Conferencia acima, o Brasil realizou no Rio de Janeiro, no ano de 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Nesse encontro foram ratificados os princípios acima citados, e assinada a Declaração do Rio e a Agenda 21.

Em síntese, observou-se que o bem ambiental passou a ser analisado de modo diverso, uma vez que a ofensa a ele ultrapassa a órbita individual e nacional, não havendo barreiras para seus efeitos negativos, atingindo a todos indistintamente.

Nesse sentido, a edição de novas leis veio como solução para frear o avanço da degradação ambiental. Com a edição da Lei 6938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), estavam lançadas as bases para a tutela ambiental pautada na dignidade da pessoa humana.

Posteriormente, outras leis foram editadas, dentre elas: a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9605/98), O Código de Defesa do Consumidor (Lei 9078/90), O

Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) e o Novo Código Civil (Lei 10.406/2002), bem como a promulgação da atual Constituição Federal de 1988.

Entretanto, a ofensa ao meio ambiente prosseguiu, passando-se a seguinte questão: será que os mecanismos jurídicos existentes no ordenamento brasileiro são suficientes e eficazes para responsabilizar civilmente o Estado por danos ambientais oriundos de sua omissão?

Em face do questionamento em tela desenvolveu-se a presente pesquisa jurídica, no sentido de se dar uma contribuição para a sociedade e para o mundo jurídico, por meio de respostas e até mesmo de sugestões para a solução do problema no âmbito do Direito Ambiental.

No presente trabalho abordar-se-á a responsabilidade civil por danos ambientais tomando-se como base para tanto, o ordenamento jurídico pátrio.

O estudo do tema em questão fora instigado pelo atual quadro de descaso para com meio ambiente, desencadeado, em especial, pela invasão de terras públicas. Com isso, imperioso se faz encontrar meios que viabilizem, na prática, a manutenção do equilíbrio ecológico ressaltando-se, entretanto, que evitar o dano é sempre à melhor solução.

A metodologia aplicada na monografia foi a dedutiva e documental e as técnicas empregadas, levantamento e seleção bibliográficas: da legislação, doutrina, artigos correlatos, bem como análise comparativa e interpretativa de normas e artigos.

Para tanto, o presente trabalho foi dividido em 4 (quatro) capítulos, dispostos da seguinte forma:

No primeiro capítulo, tratar-se-á da evolução histórica da tutela ambiental, desde o descobrimento do Brasil e posteriormente, serão analisados os fundamentos ético-filosóficos que fomentaram a mudança de paradigma frente ao tem em comento. Em seguida, apresentar-se-á a natureza jurídica do direito ambiental, sua autonomia e fontes.

Já adentrando no segundo capítulo, abordar-se-á a tutela Constitucional do meio ambiente, seus princípios básicos, bem como a síntese da distribuição da competência em razão da matéria.

No capitulo seguinte, serão traçados noções introdutórias a respeito da tutela administrativa do meio ambiente e sua fundamentação legal. A partir daí, para fortalecer a necessidade da tutela em análise, tratar-se-á do licenciamento ambiental, bem como do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório.

No quarto capítulo, procurar-se-á enfocar a tutela civil do meio ambiente, ponto crucial do presente estudo, abordando-se o instituto da responsabilidade civil, suas funções e classificações, bem como pressupostos e excludentes, para melhor aclarar à responsabilização estatal por suas omissões. Também serão mencionadas as teorias correlacionadas à responsabilidade civil e ao final serão expostas as formas de reparação do dano ambiental.

CAPÍTULO 1 EVOLUÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL NO BRASIL

1.1. PERÍODO COLONIAL

O levantamento de estudos históricos verifica-se indispensável para a análise da tutela ambiental vigente, tendo em vista que a exploração econômica desenfreada concorreu, sobremaneira, para o ligeiro agravamento do desequilíbrio ecológico.

O inicio da colonização brasileira foi marcado pela exploração indiscriminada dos seus recursos naturais, tendo atingido seu auge com a expansão do mercantilismo. O imenso "capital natural" aqui existente impulsionou a exploração deste vasto conjunto pelos colonizadores.

Um dos primeiros elementos naturais a ser comercializado foi o pau Brasil, arvore da qual se extraia tinta a ser comercializada as industrias têxteis da Europa, marcando assim o inicio da depredação ao meio ambiente no Brasil.

Estudos realizados pela WWF – Brasil[1], organização não governamental – ONG que trabalha em prol da preservação do meio ambiente, existem três fatores que contribuíram favoravelmente para o agravamento do processo acima exposto,

- A sensação de inesgotabilidade dos recursos;
- A postura parasitaria diante dessa abundancia natural, origem de uma tecnologia descuidada e extensiva;
- O desprezo pela natureza tropical.

Com a prática reiterada de um modo de vida nômade levava o solo ao esgotamento, fato ocasionado em virtude do pensamento vigente à época estar voltado para o atendimento das necessidades momentâneas da sociedade local.

A Mencionada ONG relembra que:

> "a regra, portanto, era clara, e ate hoje, em grande parte domina a economia brasileira: o invés de cuidar do ambiente natural, modificando o de forma cuidadosa e utilizando técnicas inteligentes e sustentáveis, que garantam alta

[1] BUSCHBACHER, Robert (coord.) **500 Anos de Destruição Ambiental no Brasil: Um Balanço do Meio Ambiente.** Brasília: WWF- Brasil, c 2000. p.10.

> produtividade com um mínimo de redução das formações naturais, opta-se pelo caminho mais fácil da expansão extensiva, horizontal e predatória."[2]

Esses fatos são comprovados com a adoção de medidas agrícolas rudimentares, como por exemplos as queimadas, bem como pelos ciclos de exploração que se seguiram baseados na monocultura.

Nos dias de hoje persiste, aquele pensamento depredador, fato confirmado pela substituição da vegetação nativa do Planalto Central (cerrado), pelo plantio indiscriminado da soja na Amazônia etc. entretanto , pelo método da mutação genética, nela empregada sem o devido estudo prévio de seus efeitos para o meio ambiente.

Wainer[3] ao tratar da evolução histórica do tema, prescreve que mister se faz uma avaliação conjunta da proteção ambiental desenvolvida no Brasil e em Portugal, haja vista a condição de colônia vivenciada por nos durante longa data.

Nesse período, vigia em Portugal o Codex denominado "Ordenações Afonsinas apontava os precedentes para a reparação civil, pois já se estimava o reembolso de prejuízos alcançados pelo dono de animal, que o perdesse por atuação danosa de outrem. Acrescenta a mesma autora do artigo 15, alínea "m", da Lei de crimes ambientais (9605/98) em vigor.

Relativamente ao solo, o emprego de técnicas impróprias ocasionou a falta de viveres e diante disso, Portugal estipulou o parcelamento de terras, as "Sesmarias", cuja finalidade era fomentar a agricultura de subsistência.[4]

Cabe observar que dentre as penalidades aplicáveis aos crimes ambientais à época, eram permitidos os açoites e degredo, sendo estes empregados de forma cumulativa a reparação do dano. Cumpre relembrar que a população brasileira originou-se desses degredados.

No Brasil, o parcelamento de terras teve inicio com regime das capitanias hereditárias, no entanto, baseadas sob novas argumentações, quais sejam: povoar o

---

[2] BUSCHBACHER, Robert, 2000, p.11.

[3] WAINER, Ann Helen. **Legislação Ambiental Brasileira: subsídios para a história do direito ambiental.** Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999, p.3.

[4] VICENTINO, Cláudio; DORIGO, Giamapaolo. **História do Brasil.** São Paulo: Scipione, 1997, p. 70. Contrastam esses autores as diferenças empregadas nas Sesmarias em Portugal e as Capitanias Hereditárias no Brasil. As primeiras funcionaram nos moldes de uma "reforma agrária", viabilizando a existência de minifúndios. As outras, ao contrário, deram ensejo aos latifúndios, desprestigiando o pequeno agricultor e inviabilizando a concretização da função social da propriedade.

interior como garantia da posse das novas terras e evitar o descaminho das riquezas, em razão da dimensão territorial da Colônia.

Para isso. Foram traçadas normas básicas que incumbiam ao “capitão donatário” cumprir e fazer cumprir. Dentre essas normas identificou Wainer “um conjunto de ordenações e prescrições constitucionais, cíveis, processuais civis e criminais”, denominadas “foral” [5].

Durante o Governo Geral sob a regência de D. João III, assevera Helio Viana[6] que esse novo sistema objetivou proteger o pau-brasil do contrabando, bem como programar meios para amenizar os ataques investidos pelos franceses e ingleses.

Por isso, foram instituídos os regimentos[7], que inaugurados por Tomé de Souza, previam cuidados especiais no trato para com o uso da terra proibindo a extração desmedida de arvores, fato que deu origem a verdadeiras reservas florestais.

Por conseqüente resultante, por ordem do rei Felipe II, foram condensadas as leis em vigor em Portugal e, dessa forma, consolidada as Ordenações Filipinas, composta por de cinco livros.

Nessa nova ordem permaneceram dispostas as proteções criadas para a fauna e a flora, embora simplificadas. No tocante a matéria penal contida no livro V, evidente se mostrou a parcialidade de sua aplicação, visto que foram adotados pesos e medidas diferenciadas, levando-se em conta a classe social do infrator e a espécime animal envolvida. Fato que desvirtuava a eficácia da norma em prol de uma “pseudojustiça”.

Wainer[8] esclarece ainda que no período colonial já vigorava no Brasil a teoria da responsabilidade subjetiva, a ser empregada quando o dano fosse efetivado com o emprego de “malicia”, em consonância com o alvará de 2 de outubro de 1967.

Segundo a mesma autora, o aumento constante na extração de madeiras fez nascer à lei pioneira da tutela florestal, intitulada de “Regimento sobre o pau Brasil”, que detalhando o modo adequando para sua extração, criou requisitos legais a serem aplicados de modo prévio (licença real ou do provedor-mor e o limite territorial). E, para

---

[5] WAINER, 1999, p.15.
[6] VIANA, Hélio. **História do Brasil**, São Paulo: Melhoramento,1970, p.15.
[7] WAINER apud, IRIA, Alberto 1999, p.17. Regimento refere-se a legislação diferenciada que suplementada por outras, tais como: cartas alvarás e provisões, auxiliavam para alcançar os objetivos delineados pela nova ordem. Wainer apud Alberto Iria. 2º vol. dos Anais do 4º Congresso de História Nacional, da Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.
[8] WAINER,1999,p.22.

analisar e julgar os crimes daí decorrentes, fora criado o “regimento da Relação e Casa do Brasil”, com sede em Salvador e poderes sobre toda a colônia.

Intensificadas as relações comerciais, com reflexos na mão-de-obra e no comercio desses bens, necessário se fez a edição de uma legislação que viesse a abarcar tais praticas.

Dessa forma, estreitaram-se os laços entre as leis aplicáveis na Colônia e em Portugal, compreendendo-se dentre elas os alvarás, as cartas regias e os regimentos.

Relata a autora Wainer que foram os regimentos protetores das madeiras (1562), caracterizados pela elevação destes a categoria de “be commu”, os precursores do alargamento das normas de direito ambiental, nos moldes de hoje esculpidos no artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

Quanto ao período de dominação holandesa, relata Sergio Buarque de Holanda[9] que embora curto, contribuiu para a proteção do meio ambiente combatendo à monocultura e impondo proibições em relação ao corte de árvores frutíferas, por meio da aplicação de multas aos infratores.

Identificou-se nesse período, uma preocupação com o aproveitamento adequado das propriedades, onde a falta de produtividade e o abandono ensejavam a doação destas aos colonos, pensamento que fortaleceu a defesa da função social da propriedade, hoje acolhida pela lei maior.

Contudo, a falta de organização das leis existentes à época resultou na repetição de outras já em vigor, dificultando sua aplicação pratica.

Iniciado o processo de decadência do poderio português na Ásia, tirar proveito da colônia era o que restava, fato que impulsionou o ciclo da mineração, intensificando-se a ocupação do interior do país.

Essa atividade fora acompanhada por vasta legislação, com vistas a garantir a arrecadação dos tributos para a coroa portuguesa, que descentralizando a administração das minas (intendência de Minas), criou regras para extração e controle dos metais.

---

[9] HOLANDA, Sérgio Buarque de. **A Época Colonial**, 5ª ed. São Paulo: Difel, 1996, p.143.

No período do século XIX, o país passou por consideráveis modificações, levando à abertura dos portos às nações amigas, em 1808, ocasião em que foi autorizada a comercialização de quase todos os produtos existentes no Brasil.

Frente a um quadro de definhamento da flora original brasileira, João Paulo de Araújo citado por Wainer, apontou como solução, a adoção da responsabilidade solidária entre o detentor e o administrador da propriedade, "tipificando-o como cúmplice e consenti dor do delito incorrendo na mesma pena fixada no regimento para o destruidor do pau-brasil"[10].

Salienta a mesma autoria que em 1802, José Bonifácio de Andrada e Silva, vislumbrou a recomposição das áreas devastadas como medida punitiva. No entender dele, essas medidas deveriam ser acompanhadas por uma gestão ambiental enérgica, inclusive com a edição de novos regulamentos que auxiliassem na fiscalização do patrimônio natural.

Já naquele período, notava-se a deficiência na fiscalização dos bens ambientais, principalmente, em função da razão proporcionalmente inversa entre a extensão territorial e o contingente humano destinado para esse fim.

Outro aspecto importante que merece destaque refere-se a tipificação da degradação ambiental por meio de um decreto de aplicação exclusiva ao Rio de Janeiro para a proteger nascentes e matas ciliares, salvaguardadas hoje sob a denominação de áreas de preservação permanente.

1.2. PERÍODO IMPERIAL

É indubitável que no período imperial as florestas foram o centro das atenções. Entretanto, asseverou Wainer que o verdadeiro problema da proteção florestal consistia na inexistência de "uma conscientização coletiva, no sentido de respeitá-las, fazendo com que fossem cumpridas".[11]

Com a Constituição Imperial veio a ordem para que fossem editados dos códigos, um relativo ao direito civil e ou outro, ao penal. Nesse período, ocorreram

[10] WAINER apud ARAÚJO, João Paulo,1999, p.44.
[11] WAINNER, 1999, p.47.

avanços significativos no tocante a direitos humanos, eliminando-se a pena de açoite, dentre outras penas de caráter cruel.

A mencionada Constituição inovou também ao tentar aplicar as leis existentes, de modo igualitário entre os membros da sociedade, fato que não prosperou.

Editado o código penal em 1830, a necessidade de reparação do dano ecológico surgiu, uma vez que as florestas foram legalmente protegidas pelo Império.

Nesse mesmo período, nasceu a teoria da responsabilidade civil objetiva, gerada em virtude dos prejuízos proporcionados pelos transportados, no inicio da construção das estradas de ferro.

O Decreto Legislativo nº 2681 que regulou norma concernente ao dano acima, incluiu em seu bojo como excludente de ilicitude, as seguintes: a ocorrência da força maior na produção do evento e a falta de cautela (imprudência) da vitima, esta última dependente de prova.

Com isso, estabelecia-se o dever de reparar o dano, incluindo-se nesta obrigação, os danos ocasionados aos patrimônios:

- Natural;
- Histórico;
- Paisagístico;
- Artístico e;
- Turístico.

1.3. PERÍODO REPUBLICANO

A primeira Constituição republicana no Brasil trouxe alterações significativas para a política, posto que fora abolido o pode moderador instituindo-se a tripartição dos poderes, e resguardando-se ao Supremo Tribunal Federal o deve de zelar pela eficácia da aplicação da Constituição.

No tocante ao tema meio ambiente, inicialmente coube à União, de modo exclusivo, a competência para criar leis que tratassem sobre as minas e as terras a ela pertencentes.

Quanto à legislação civil, o código vigente em 1916 invalidou um complexo legal originário das Ordenações, introduzindo uma nova visão sobre os direitos. A proteção do patrimônio natural, nos moldes já formulados, levou em conta o interesse comum indivisibilidade e inalienabilidade do bem, o qual foi elevado à categoria de interesse público.

Na década de 30, grandes foram as transformações sociais, sobressaindo-se entre estas, a divisão das competências em relação à proteção dos recursos naturais entre a União e os Estados, contudo, permanecendo de fora desta os Municípios.

Em relação à Constituição de 1937 e o tema em tela, a inovação ocorreu pela extensão da competência aos Municípios para a defesa da riqueza nacional.

Terminado o Estado novo, a Constituição de Federal de 1946 favoreceu ao retorno da democracia, fato acompanhado pela reintegração de direitos e garantias em seu texto. Conferindo à União o poder de criar leis para regulamentar as riquezas subterrâneas, inclusive em relação à mineração, fauna, flora, águas e metalurgia.

Em seguida, após a construção de nova capital do Brasil, farta se tornou a produção legislativa de modo especial, no que diz respeito ao meio ambiente.

Entre outras contribuições, merece relevância a Lei 4504, de 30 de novembro de 1964, que tratou ao Estatuto da Terra, o qual tinha por escopo vincular o uso da terra ao fim social, e a Lei 4717, de 29 de junho de 1965, que deu à ação popular.

Por intermédio dessa lei foi conferido poder a qualquer cidadão, representando a coletividade, ingressar em juízo para anular atos lesivos aos bens de uso comum do povo, assim como fazer cessar atividades que afetassem consideravelmente a vida de todos, incluindo-se nestas, as relativas a danos ambientais.

Em relação à Constituição de 1967, pode-se dizer que não houve mudanças substanciais quanto aos meios de proteção ao ambiente.

Em fim, quanto a idéia de natureza difusa empregada para o meio ambiente pela expressão “dano ao bem público”, ensina Wainer é confirmada pela inclusão desta na doutrina, bem como na legislação nacional por meio do “§ 1º, do artigo 14, da Lei 6938/81, na Lei 7147/85 e na Lei 8078/90 (Código de Defesa do Consumidor)”.[12]

---

[12] WAINER, 1999, p.47.

Assim, impôs-se a reparação do dano, a qual pode ser obtida por intermédio de Ação Civil Pública, abrangendo o patrimônio natural e outros bens de valores diversos, tais como o histórico, paisagístico, artístico e o turístico.

Acrescente-se aos meios de defesa supramencionados a Ação Civil Coletiva, a Ação Popular Ambiental e o Mandado de Segurança Ambiental.

1.4. CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO

A Conferência de Estocolmo, organizada pela ONU (Organização das Nações Unidas), no ano de 1972, foi fruto de uma conscientização forçada, haja vista ter sido impulsionada pelo desequilíbrio ecológico instaurado de modo particular, pela poluição do ar. Na ocasião, 114 países reuniram-se com o objetivo precípuo de levantar os problemas relacionados ao meio ambiente e traçar metas para combatê-los.

Nesse sentido, reconheceu-se que os efeitos maléficos desencadeados pelo desequilíbrio do ecossistema, não estão adstritos a fronteiras, fato confirmado pela redução da camada de ozônio. E, após a Conferência Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento fora assinado o Protocolo de Montreal em 1987, documento fundado na idéia de prevenção e concretizado por meio do controle da emissão dos gases que afetavam a camada de ozônio.

Segundo esclarece Calsing[13], os princípios adotados na conferencia supracitada não surtiram o efeito desejado, especialmente, por não apresentarem qualquer sanção a ser aplicada em caso de desobediência, ao que denominou a doutrina de “Solt Norm”[14].

Resultou também desse encontro, a criação do PNUMA (Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente), cuja função era auxiliar os demais grupos junto à ONU nas ações relativas à questão ambiental, incluindo-se no seu texto a imposição de penalidades.

Em observação ao elevado grau de destruição das reservas naturais, a ONU solicitou a comissão do PNUMA a inclusão de fatores sócio-políticos entre as causas da

---

[13] CALSING, Renata de Assis. **O Protocolo de Quioto e o Direito do Desenvolvimento Sustentável.** Sérgio Antônio Fabris: Porto Alegre, 2005.

[14] Soft norms são normas suaves, meras recomendações.

degradação ambiental, fato que resultou na elaboração do relatório apresentar-se-á a natureza jurídica do direito ambiental, sua autonomia e fontes Brundtland.

A partir desse relatório concluiu-se que não só a saúde humana encontrava-se em risco, mas também a própria existência humana.

Em suma, embora outros acordos de cooperação mútua tenham ocorrido, a conferencia de Estocolmo foi a responsável pelo despertar mundial para a questão ambiental, contando inclusive, com a participação especial das ONGs na busca por soluções para harmonizar desenvolvimento econômico e meio ambiente.

1.5. POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS – PNRH

Instituída pela Lei 9433, de 08 de janeiro de 1997, a Política Nacional de Recursos Hídricos mostrou a importância de se valorizar a água, levando-se em conta o seu caráter não renovável e a sua essencialidade para vida e levantou discussão acerca de meios viáveis para gerenciá-lo, unindo Poder Público e Sociedade.

Primariamente, o uso das águas era regulamentado, de forma conjunta, pelo código de águas, Código Civil de 1916 e pelas resoluções do CONAMA, porém, a corrida estatal pelo desenvolvimento econômico contribuiu para ineficácia desses regulamentos, propiciando o uso irresponsável daquele bem.

A partir da PNRH conta com um Plano de Recursos Hídricos, o qual tem por objetivo determinar as diretrizes para implantação da política supracitada.

Por fim, vale ressaltar a importância da participação da sociedade na gestão do referido bem, posto que a Lei fundamental incumbiu-lhe também o deve de protegê-lo e defendê-lo em função do seu interesse difuso.

1.6. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CENUCED) – ECO 92

A participação do Brasil, no que tange ao tema meio ambiente, foi marcada pela Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual ficou conhecida como Eco-92.

Esse evento tinha por finalidade maior, criar meios para a contenção dos efeitos negativos constatados ao meio ambiente em razão do excesso de poluentes.

Diante dos fatos, restou inconteste a necessidade de cooperação mútua, em nível nacional e internacional. Identificou-se também que o sistema econômico em vigor é co-responsável pela degradação, uma vez que favorece as desigualdades sociais.

Nesse encontro foram determinados princípios, os quais foram englobados por outros eventos ambientais, redundando na assinatura da Declaração do Rio e da agenda 21.

Quanto a Declaração, pode-se dizer de forma sintética que no que tange a preservação do meio ambiente, resgatou o pensamento antropocêntrico, cujo objetivo era favorecer a vida humana, contudo, agora sob o ponto de vista da sustentabilidade.

Já a agenda 21 buscou demonstrar de que forma tais princípios seriam postos em prática, de modo a alcançar o objetivo desejado. No plano das prioridades dessa agenda, mereceu destaque a gestão ambiental.

Segundo Fiorillo[15], o conceito legal para direito difuso foi trazido pela lei 8078/90 (Código de Defesa do Consumidor) que em seu artigo 81 § único, inciso I, dispõe:

> Artigo 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vitimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.
> I – Interesse ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que se sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstancias de fato.

Para Fiorillo entende-se por direitos metaindividuais aqueles que vão além “da esfera de direitos e obrigações de cunho individual”. Quanto à indivisibilidade, esta se deve ao fato de o bem em questão pertencer a todos ao mesmo tempo, sem que ninguém em específico seja seu dono.

Contudo, expõe Calsing que a ausência de punições para aqueles que descumprissem tais normas pôs em xeque, novamente, a eficiência dos fins desejados.

---

[15] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

1.7. FUNDAMENTOS ÉTICOS FILOSÓFICOS DA TUTELA AMBIENTAL

É sabido que, estudos a respeito do tema em tela eram realizados de forma indevida, haja vista que o homem era estudado isoladamente do seu habitar natural. Com o aprofundamento das pesquisas uma nova abordagem para a questão se fez necessário, surgindo, então, a ecologia[16] como novo ramo da biologia, para auxiliar nesta tarefa.

A partir da ecologia procurou-se mostrar que interação existente entre homem e ambiente ultrapassa a questão da simples convivência harmônica, culminando na tomada de consciência de que a própria vida humana poderá ser extinta do planeta, caso não haja uma modificação do comportamento humano.

Com isso conclui Leonardo Boff que, imperioso se tornou mudar o paradigma acerca da questão supramencionada, a qual deverá tomar por base a interação existente entre o homem e meio ambiente[17].

Nesse sentido, relatou Capra[18] citado por Boff: “nunca mais sairá da consciência humana a convicção de que somos terra (Adam-adamá do relato bíblico da criação) e de que o nosso destino está indissociavelmente ligado ao destino da Terra e do Cosmos”.

Esclarece Destefenni que a visão antropocêntrica é algo que está arraigado na humanidade, visto que “a cultura ocidental, nos trouxe a convicção de que o homem tem a natureza a seu dispor, como algo que existe para ser explorado e para satisfazer as necessidades do ser humano”[19].

Em contraposição ao antropocentrismo surgiu a visão biocentrista, também denominada de “ecologia profunda”. Relata Destefenni que de acordo com essa visão,

---

[16] WAINER, 1999, p.52. A expressão ecologia (oikos – habitação e logos – ciência) passou a ser conhecida por intermédio do biólogo alemão Ernest Haeckel, em 1866.
[17] BOFF, Leonardo. Ecologia: **Grito da Terra, grito dos pobres.** 7ª ed. Rio de Janeiro: Sextante,2004,15.
[18] BOFF apud CAPRA, 2004, p.16.
[19] DESTEFENNI, Marcus. **A responsabilidade Civil e as Formas de Reparação do Dano Ambiental.** 1ª ed. Campinas: Bookseller, 2005, p.27.

o homem deixou de ser o único no centro das atenções, recebendo destaque também a própria “vida”, fator que conferiu à natureza um valor em si mesma.

De acordo com o exposto, infere-se que para melhor proteger o meio ambiente é viável tomar como válida a junção das duas teorias, harmonizando-as no sentido de viabilizar a satisfação das necessidades humanas e a preservação do meio natural.

Segundo os ensinamentos de Leonardo Boff para quem a proteção ao meio ambiente deve realizar-se por meio de uma visão macro, onde:

> “um ser vivo não pode ser visto isoladamente como um mero representante da sua espécie, mas deve ser visto e analisado sempre em relação ao conjunto das condições vitais que o constituem e no equilíbrio com todos os demais representantes da comunidade dos viventes”[20].

Portanto, urge a adoção de uma nova postura (ética) que vá além da imposição de limites ao homem quanto à exploração dos recursos naturais, valorizando também sua interdisciplinaridade com outros campos, como por exemplos o social, o cultural e o educacional. Pois, sabe-se que as desigualdades sociais afetam, sobremaneira, a dignidade da pessoa humana, o que reflete negativamente numa tomada de consciência, frente ao dano ecológico.

1.8. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – SNUC

Estabelece no Brasil pela Lei 9985, de 18 de julho de 2000, o SNUC propôs por em ordem as áreas de proteção existentes em todos os níveis da federação.

Seus objetivos se coadunam com o dever de cooperação imposto ao Estado e à Sociedade pela Lei Fundamental, projetados para salvaguardar a biodiversidade, bem como a integração entre as diversas unidades de conservação, as quais se estruturam da seguinte forma: proteção integral e uso sustentado.

1.9. ESTATUTO DAS CIDADES E MEIO AMBIENTE

[20] BOFF, 2004, p. 17.

Sancionada em 10 de julho de 2001, a Lei 10.257, instituiu as bases fundamentais para a política urbana.

Referida Lei, foi editada para regulamentar o disposto nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1998 almejando promover o desenvolvimento das funções sociais das cidades, com base no uso racional e sustentável da propriedade, incluindo-se neste, a integração entre as cidades satélites e o entorno.

As diretrizes gerais insertas pelo artigo 1º, § único do Estatuto merecem destaque, pois estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Consoante seu artigo 2º, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes, em resumo:

I – cidades sustentáveis;

II – gestão democrática;

III – cooperação entre os governos;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários: transportes e serviços públicos;

VI – ordenação e controle do uso do solo.

Por ultimo, destaque-se que mencionado Estatuto visa cumprir um fim especial a ser concretizado por meio da transformação da realidade social da própria sociedade, utilizando para tanto a adoção de planos diretores.

1.10. DIREITO AMBIENTAL

Em meio à diversidade de designações atribuídas ao ramo do direito destinado a tutelar o patrimônio natural, entende-se que o termo que melhor o expressa é “direito Ambiental” por abranger, na íntegra, o tema em comento.

Quanto ao seu conceito, a diverge bastante a doutrina. Para José Afonso da Silva é “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas” [21].

Já Leonardo Boff, o define como “conjunto de princípios institutos e normas sistematizadas para disciplinar o comportamento humano objetivando o meio ambiente[22]

1.10.1 Natureza Jurídica

Há controvérsias acerca da natureza jurídica do direito ambiental, especialmente por se tratar de proteção a interesses que extrapolam os limites do direito individual.

Segundo Toshio Mukai, a controvérsia citada se deve ao aspecto “metaindividual” adquirido por esses novos direitos, ao que a doutrina denominou de “interesses difusos”. E, aprofunda referido entendimento, citando Luis Felipe Colaço Antunes, para quem o interesse em tela é “híbrido, por possuir uma alma Pública e um corpo privado, que transcende o direito subjetivo privado e se estende pelo público” [23].

No entendimento de Morais, os direitos difusos dizem respeito aos “mesmos bens utilizados por todos, e que não lhes pertence, pois nunca os terão por completo, sendo permitido, no máximo, assumir-lhes a gestão até o limite legal” [24].

Destarte, do conceito supracitado visualiza-se de modo claro que, na prática, ocorre um conflito aparente de normas, onde os direitos individuais fundamentais encontram limite no direito coletivo, sendo estes conflitos gerenciados pelo poder público.

---

[21] SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** 2ª ed. São Paulo: Melhoramentos,1997, p.2.
[22] BOFF, 1999, p.10.
[23] MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002, p. 6.
[24] MORAIS, Luis Carlos Silva de. **Curso de Direito Ambiental.** 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p.15.

1.10.2 Autonomia

Segundo Milaré[25] são notáveis os rumos tomados pelo direito ambiental no ordenamento pátrio, haja vista os avanços alcançados num reduzido lapso de tempo.

A respeito da autonomia do direito ambiental, diverge bastante a doutrina. Para alguns, em face do seu caráter interdisciplinar, fato que comprometeria sua especialidade este não passava de um "ramo informativo do direito tradicional". No entanto, notório se mostrou que, em vista do caráter difuso do bem jurídico tutelado pelo direito em tela, é praticamente impossível evitar-se que ele não interaja com os demais ramos.

Essa interação mostra-se nítida quando Antunes suscita que "as normas ambientais tendem a se incrustar em cada uma das demais normas jurídicas, obrigando a que se leve em conta a proteção ambiental em cada um dos demais ramos do direito[26].

Dessa forma, entrela-se mencionado direito com os demais ramos para extrair deles os substratos necessários para caracterizar sua autonomia, o que não significa libertação, mas sim, compartilhamento dos conhecimentos com vistas à preservação do patrimônio ambiental.

Esclarece ainda Milaré que o legislador pátrio ao elevar o bem ambiental a categoria de "bem de uso comum do povo, identificou nele sua natureza de direito subjetivo", permitindo-se com isso, que os direitos daí decorrentes pudessem ser pleiteados judicialmente, de modo a fazer cessar o evento danoso ou evitar que o mesmo ocorresse[27].

Ademais, o que alguns doutrinadores ainda não se ativeram foi que o direito ambiental possui uma característica especial que o permite permear nos demais ramos sem perder sua autonomia, característica essa que a doutrina denominou de "multidisciplinaridade".

---

[25] MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente doutrina – prática – jurisprudência – glossário.** 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
[26] ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Jures, 2004, p.24.
[27] MILARÉ, 2001, p. 233.

1.10.3 Fontes Materiais

As fontes materiais do direito ambiental tiveram por base a ocorrência de desastres ecológicos de vulto, em especial a partir dos anos 60, os quais comprometeram a qualidade de vida, fomentando o surgimento de movimentos ativistas, responsáveis pela consagração da tutela ambiental ora existente.

Conforme ensina Antunes[28], no Brasil, o estado do Rio Grande do Sul foi o procurador na busca pela proteção em comento, seguindo pelo Acre. A luta dos seringueiros, visando à preservação daquelas árvores e, conseqüentemente, dos seus meios de sobrevivência, contou com presença de Chico Mendes, que por sua dedicação a causa, teve a vida ceifada.

Fato semelhante ocorreu recentemente com missionária americana Doroth Stain, a qual foi assassinada por fazendeiros gananciosos, interessados em devastar reservas naturais em prol de interesses próprios.

No entanto, tais acontecimentos, contrariamente ao desejado pelos agressores, serviram de forças para que permanecesse a luta por um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ainda no Rio Grande do Sul, foi fundada a AGAPAN (Associação Gaúcha de Proteção ao Meio Ambiente) em 197, desempenhando importante papel por meio do ato do estudante Carlos Alberto Darriell, cujo manifesto referia-se a não concordância com o corte de uma árvore em face de obra pública a ser concretizada. Essa ação finalizou pela vitória da associação com a modificação do projeto inicial.

Esses movimentos colaboram para implementação de leis em defesa do patrimônio natural. Uma delas foi a edição da lei nº 7747/82, que vedou tanto a elaboração quanto a venda de agrotóxicos naquele Estado.

Dentre outros acidentes ecológicos que contribuíram para a proteção dos bens ambientais, sobressaiu-se o de Minamata, no Japão, onde o uso indiscriminado de mercúrio proporcionou danos irreparáveis à saúde da população, resultando em mortes, deficiências e degeneração de fetos.

---

[28] ANTUNES, op. cit., p.44.

Importante relatar que a contribuição americana para o desenvolvimento da proteção ao meio ambiente envolve dois pontos importantes a serem destacados, sendo um positivo e o outro negativo.

O ponto positivo ficou a cargo dos resultados oriundos do ajuizamento de ações relativas a danos ambientais, os quais fomentaram o despertar da sociedade para o tema.

O ponto negativo, diz respeito à recua americana em assinar protocolos e acordos que viabilizam a cooperação internacional para a redução dos danos à natureza, fato agravado por serem os americanos, os maiores poluidores do mundo.

Informa ainda o mesmo autor, que descobertas cientificas também se somam às fontes materiais do direito ambiental, e um exemplo disso foi a constatação do buraco na camada de ozônio e suas conseqüências para a humanidade, fato que impulsionou a concretização do protocolo de Montreal.

Relevante salientar o papel imprescindível da doutrina como fonte do direito ambiental, uma vez que por intermédio dela, alterações importantes puderam ser incorporadas às leis, orientando a forma interpretativa destas, ampliando assim a proteção desses bens.

1.10.4 Fontes Formais

Em linhas gerais, são consideradas como fontes formais do direito ambiental as mesmas aceitas para os demais ramos do direito, quais sejam: Constituição da Republica, Leis infraconstitucionais, os Tratados e acordos internacionais de que o Brasil faça parte, as normas administrativas emanadas de órgãos competentes e a jurisprudência.

É incontestável o direcionamento dispensado pela atual Constituição para o tema meio ambiente e sua tutela, que para melhor dar-lhe efetividade, organizou as competências administrativas dos seus entes em: privativa, concorrente e comum.

No que concerne à jurisprudência, relevante ainda mais o seu papel, pois permite que haja melhor adequação entre as normas aplicáveis ao direito ambiental e

as constantes transformações sociais, solucionando os casos em concreto no sentido de dar eficácia à tutela ambiental.

CAPÍTULO 2 TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE

Conforme anteriormente exposto, a proteção ambiental consolidou-se a partir da Conferência de Estocolmo, marcada pelo desejo mundial de combater os malefícios ocasionados ao meio ambiente em razão dos longos anos de devastação, conforme ensina Milaré[29].

Segundo o mesmo autor, as Constituições alienígenas em reforço ao desejo supracitado, também progrediram. Dentre essas legislações inovadoras merece destaque a portuguesa (1976), a qual dispôs o direito ao meio ambiente de qualidade entre os "direitos e deveres sociais", a ser defendido pelo Estado "por meio de organismos próprios e por apelo de iniciativas populares", incluindo-se nesta defesa a cessação da ação danosa, bem como a reparação indenizatória cabível[30]. Apresentando, portanto, os alicerces para a tutela antecipatória e inibitória do dano ambiental.

Em relação às constituições brasileiras e o tema em comento, merece destaque no dizer de Milaré, a Carta Política de 1969, "emenda outorgada pela junta militar à Constituição de 1967", a qual apresentou pela primeira vez expressamente o termo ecológico em suas normas.

2.1 CONSTITUÍÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição da República de 1988, denominada de "Constituição cidadã" por Ulisses Guimarães representa, sem dúvidas, o marco diferencial no que tange ao alargamento da tutela ambiental.

Nesse aspecto, destaca Wainer a contribuição significativa do deputado Fábio Feldmann, visto que as posturas por ele defendidas foram inseridas nas "Propostas do

[29] MILARÉ, 2001, p.228.
[30] Ibid., p. 229.

Movimento Ecológico para a Constituinte”[31] tendo sido estas transpostas para a nova Constituição.

Em meio a tantas inovações, cabe destacar:

- A incorporação na Constituição do princípio da precaução contido no Estudo Prévio de Impacto Ambiental, agora disposto no artigo 225, § 1º, inciso IV.

> Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
>
> § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
>
> IV - 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;

- O reconhecimento do meio ambiente como bem público de natureza difusa, e por isso, impondo tanto ao poder público, quanto à coletividade “o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações”[32].
- A adoção da responsabilidade civil objetiva a ser aplicada na ocorrência de danos dispensando, portanto, a comprovação de culpa para que haja o dever de reparar.
- A criação de mecanismos processuais que possibilitam a defesa dos direitos dos cidadãos, dentre eles, a Ação Popular, a qual poderá ser ajuizada por qualquer do povo, de acordo com artigo 5º, inciso LXIII, e a Ação Civil Pública, sendo esta destinada apenas ao Ministério Público, conforme artigo 129, inciso III.

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
> LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;
>
> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

---

[31] WAINER, 1999, p.90.
[32] CAHALI, Yussef Said (coord.). Constituição Federal – Código de Processo Civil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.133.

> III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

- A elevação do tema educação ambiental a nível constitucional devendo ser implantado em todos os níveis de ensino, proporcionando a formação de uma consciência voltada para a preservação do meio ambiente, transformando esse público alvo em verdadeiros multiplicadores.
- Acerca dos povos indígenas, admitiram-se seus direitos em relação ao território, deixando a delimitação deste a cargo da União.

Ainda com o espírito voltado para a conservação dos recursos naturais procurou-se incentivar o uso racional destes, declarando-se como patrimônio nacional a Floresta Amazônica Brasileira, o Pantanal mato-grossense, a Mata Atlântica, a Zona Costeira e a Serra do Mar. Declarou-se também como patrimônio cultural do Brasil os sitos de valor ecológico, bem como se impôs aos exploradores de produtos minerais, a prática de técnicas determinadas pela lei quando do restabelecimento do local explorado. Além disso, expôs a atual Constituição maior rigor para a liberação de instalação de usinas nucleares, as quais deverão obedecer às determinações estipuladas por lei federal.

No tocante ao combate à poluição, informa Wainer que em virtude de a Constituição ter abordado o tema de forma simplificada, houve a necessidade de se alterar as leis existentes, enrijecendo as penalidades aplicáveis em ocorrendo o dano.

Para tanto, a Política Nacional do Meio Ambiente teve que sofrer modificações, de modo que passou a vigorar em nosso ordenamento, a aplicação da pena privativa de liberdade para crimes ambientais.

Em suma, é inquestionável, sob o ponto de vista da doutrina nacional, o grande aprimoramento ocorrido na legislação ambiental doméstica, quer em relação às leis infraconstitucionais. Salienta-se, porém, para que haja um resultado eficaz das normas supracitadas, é preciso que o Estado exerça plenamente o seu poder de polícia, intensificando a fiscalização sobre os bens naturais, isto é, que ele não seja omisso, exercitando o dever que lhe impõe a lei.

Segundo Milaré, os princípios constitucionais relativos à tutela ambiental, “são dotados de eficácia e imediatamente aplicáveis”[33], o que vale dizer que cumprir o dever constitucional de defender o meio ambiente independe da existência de norma infraconstitucional regulamentando-o, de acordo com o exposto no artigo 225, in verbis:

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

Consoante o mesmo autor, essa disposição constitucional põe em evidência diversos entendimentos. Um deles faz menção à elevação do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direito fundamental, resguardando interesses não apenas da parcela humana ora existente, como também das vindouras.

Outro entendimento, diz respeito ao dever gerado pela lei para o poder público no sentido de gerenciar esses bens, disposição que transforma a atuação estatal de “discricionária em vinculada” [34].

Ressalta-se por fim, que em virtude da mencionada norma, a posição do cidadão em prol do meio natural também foi alterada, deixando este de ser apenas titular de direito, passando a ser titular também de um dever a ser exercido, por meio da cooperação com o Estado.

Outro ponto a ser abordado, refere-se à aplicação prática da tutela em questão como princípio norteador da Ordem Econômica. Por meio do título VII, a Constituição reconheceu o valor da livre iniciativa e do trabalho, com vista a assegurar a dignidade da pessoa humana. Porém no que tange à livre iniciativa, impõe para o seu desempenho o respeito às normas ambientais, de forma que a infringência destas ensejaria o descumprimento da função social, dever legalmente a todos imposto.

No tocante aos deveres destinados ao poder público, estes foram traçados pormenorizadamente no texto constitucional, conforme se segue:

---

[33] MILARÉ, 2001, p. 233.
[34] Ibid., p. 235.

Em síntese, já no § 1º, inciso I, do artigo 225, tratou a Constituição de resguardar a manutenção dos processos ecológicos essenciais intactos, bem como restaurar aqueles já violados.

Vale lembrar que por processos ecológicos essenciais, entende o mesmo autor ser "aqueles que garantem o funcionamento dos ecossistemas e contribuem para a salubridade e higidez do meio ambiente", pois a qualidade de vida está intimamente ligada à salubridade ambiental[35].

Quanto à parte final do mesmo inciso, relativamente à promoção do "manejo ecológico", esta exprime a observação feita em função do aspecto cientifico do tema, que deverá ser enfocado sob o ponto de vista da "gestão ambiental". Tal entendimento se mostra mais claro nas palavras de José Afonso da Silva para quem "prover o manejo dos ecossistemas quer dizer cuidar do equilíbrio das relações entre a comunidade biótica e o seu habitat" [36].

Já o inciso II do mesmo artigo, dispõe sobre a preservação da biodiversidade e a fiscalização das entidades de manipulação e estudo de material genético. Por biodiversidade, ensina o mesmo autor ser esta a variedade de seres que compõem a Terra, as quais influenciam, sobremaneira, no equilíbrio ecológico e na saúde humana. É certo que, para manutenção desse equilíbrio, necessário se faz a preservação das diferentes formas de vida sem seu nicho ecológico, visto que cada elemento desempenha um papel especifico na natureza, permitindo a ocorrência da seleção natural.

Esse patrimônio genético, conforme o artigo 2º da Convenção sobre Diversidade Biológica, "significa todo material de origem vegetal, animal microbiana ou outra que contenha unidades funcionais de hereditariedade" que podem beneficiar a qualidade da vida humana.Por outro lado, começa a ganhar terreno à formação de um mercado biológico, o que requer atenção especial do Estado, no sentido de fiscalizar para que

---

[35] MILARÉ, 2001, p. 236.
[36] SILVA, José Afonso da, **Direito Ambiental Constitucional**, 2ª ed .rev. São Paulo: 1995. p.31.

não ocorra o monopólio desses bens, fato que redundará na formação de cartéis prejudicando os interesses da sociedade.

Com o advento da “revolução biológica” cresce a valorização das variedades genéticas na sua integridade, posto que recriar esses ecossistemas artificialmente implica em perda de parte deles, e por conseguinte, de determinadas funções.

Com vistas a resguardar esses bens, em 1992 foi assinada a Convenção sobre Biodiversidade, documento inaugural, sob o enfoque jurídico e em nível internacional, prevendo como condição para assegurar os direitos das futuras gerações, o uso racional dos recursos naturais disponíveis.

Para dar efetividade ao informado acima, foram estabelecidos critérios, editou-se a Lei 8974/95, a qual dispôs regras para o exercício do poder de policia pelo Estado, monitorando as instituições que realizam estudos e manejassem materiais genéticos. A mesma Lei orienta também o processo a ser empregado nos estudo, bem como o modo de inserção na natureza de organismos alterados geneticamente.

Para tanto, criou-se a CTNBIO (Comissão Técnica Nacional de Biossegurança) e a Lei 9985/2000. Esta, por intermédio do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), tratou entre outros temas, da compartimentarão dos benefícios advindos das pesquisas realizadas.

Já o inciso III, do § 1º, do artigo 225 da Constituição Federal dedicou-se a criação de espaços territoriais a serem protegidos de forma especial. Essa definição estipulada pela Lei 7804/89 alterou a Lei 6938/81, consubstanciando tal espaço em “um dos instrumentos jurídicos para implementação do direito constitucional ao ambiente hígido e equilibrado, “conforme leciona Milaré”[37].

A definição e administração legal dessas áreas ficaram a cardo do SNUC, com base na Lei 9985/2000, que subdividiu as unidades em grupos, permitindo o uso parcial dos recursos disponíveis.

---

[37] MILARÉ, 2001, p.241.

A competência para delimitar tais espaços foi incumbida ao Estado, que poderá fazê-lo por lei ou por decreto. No entanto, em relação à modificação ou extinção dos mesmos, esclarece o mesmo autor, somente por lei poderá ocorrer, com vistas dar efetividade à tutela ambiental desejada pelo legislador pátrio.

Ainda de acordo com o artigo 225 da Constituição Federal, o Estado passou a deter o controle sobre a produção, comercialização e utilização de técnicas, métodos de substâncias nocivas que comprometessem a vida e sua qualidade.

Para dar efetividade a esse controle, o poder público estabeleceu limites não somente para práticas que comprovadamente resultem danos, bem como aquelas que ainda não possuem uma comprovação cientifica que traduza segurança para a natureza e para o homem. Com isso, verifica-se que é preciso intensificar o uso eficaz do poder de policia estatal, de modo a minorar tais riscos.

Aliada ao poder estatal nestas tarefas, encontra-se a Lei 8974/95, que contém penalidades nas esferas civil, penal e administrativa a serem aplicáveis na ocorrência do evento danoso.

O inciso VI, do artigo 225 da Constituição Federal do texto fundamental deu ênfase à educação ambiental (Lei 9795/99), tratando-a como fator preponderante para a conscientização da sociedade na preservação ambiental.

Visto que o ser humano é indissociável do seu habitar natural, a Constituição Brasileira determinou que a educação ambiental fosse implementada nos diversos níveis de escolaridade, de modo que conscientes, os cidadãos viessem a cumprir o seu papel colaborador. Isso revela o verdadeiro exercício da cidadania, em consonância com o disposto no artigo 205 da Lei Fundamental, associando-se às finalidades do Estado enquanto representante da própria sociedade, o que decorre, segundo Milaré, do “Pacto Social.”

Em face do caráter multidisciplinar do Direito Ambiental não se pode esquecer que a ordem econômica também se submete ao dever de respeitar as normas ambientais. Por isso, conclui Milaré que:

> Desde que o uso da propriedade se divorcie da sua função social, o poder público, no exercício do seu poder de polícia, tem o dever de limitá-lo administrativamente, segundo o principio da razoabilidade, de modo a não afastar, é claro, o próprio direito de propriedade.[38]

No que concerne ao direito à informação, um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente[39], em respeito ao preceito fundamental previsto no artigo 5º, inciso XIV, da Constituição Federal revela-se condição indispensável para o processo de cooperação supracitado.

Dessa forma, disponibilizar tais informações é dever do poder público.

Para Herman Benjamim, esse direito vai além, pois "o direito à informação só é devidamente respeitado quando o administrador assegurar o recebimento da informação no momento adequado, na profundidade necessária e com a clareza suficiente"[40].

Ressalvando-se desse direito, apenas os casos em que a Lei admite o sigilo da fonte por ser indispensável ao desempenho da profissão.

2.2 PODER JUDICIÁRIO E MEIO AMBIENTE

Em razão da garantia constitucional de acesso ao judiciário (artigo 5º, XXXV), a este poder foi conferido relevante função, de molde que a entrada em vigor da Ação Civil Pública na rotina da processualística nacional, revelou-se de grande valia na ampliação dessa tutela.

---

[38] MILARÉ, 2001, p. 261.
[39] PNMA, artigo 4º, inciso V.
[40] MILARÉ, Édis e BENJAMIN, Antonio Herman. **Estudo Prévio de Impacto Ambiental**, , 2ª ed. Cidade:São Paulo, ed. Revista dos tribunais Ano 1993. p.121.

Diante de catástrofes ambientais de proporção, claro se mostrou o papel do judiciário, tendo em vista que obrigou o legislador a refletir sobre os efeitos negativos daquelas para a sociedade, para posteriormente decidir sobre quais medidas deveriam ser tomadas, no sentido de oferecer segurança máxima à sociedade.

E, em função dessa nova visão espera-se que os magistrados brasileiros adquiram o conhecimento necessário em matéria ambiental, indispensável para a garantia da qualidade de vida. O que vale dizer, na hora de decidir, havendo "duvida inamovível" que prevaleça o interesse maior: *"in dúbio pro ambiente*"[41]

2.3 E TUTELA AMBIENTAL – LEI 6905/98

Diante da constante degradação ambiental, imperioso se tornou modificar-se a Política Nacional do Meio Ambiente, passando a vigorar no ordenamento brasileiro a aplicação da pena privativa de liberdade para crimes ambientais, com vistas a dar efetividade à proteção ensejada pelo legislador de 1988.

Em complemento à Constituição foi editada a Lei de Crimes Ambientais nº 6905/98 (LCA), cuja missão foi condenar tipos penais relacionados ao meio ambiente, inovando por facilitar sua aplicação e possibilitar a responsabilização de pessoas jurídicas na esfera penal.

Atento à necessidade de se preservar o meio ambiente, o legislador pátrio incluiu no texto da Lei Maior a possibilidade de pessoas jurídicas serem passiveis de sanções penais, administrativas e civis, "independentemente da obrigação de reparar o dano," conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, artigo 225 § 3º:

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

No entanto, para que essas normas surtam resultados eficazes é preciso que sociedade e Poder Público participem. Este exercendo plenamente o sue poder de

[41] MILARÉ, 2001, p.276

policia, intensificando a fiscalização sobre os bens naturais. Aquela, cooperando para que atuais e futuras gerações possam desfrutar de um ambiente ecologicamente equilibrado.

2.3 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO AMBIENTAL

De acordo com o exposto, é válido afirmar que o direito ambiental é ciência autônoma, contando para isso com princípios norteadores que lhe são peculiares e que foram consagrados na Constituição da República de 1988, conforme se segue:

2.3.1 Principio do Direito Humano Fundamental

Esse princípio é a pedra angular sobre a qual estão assentados todos os demais princípios ambientais, expresso no texto da Constituição, em seu artigo 225, caput.

Adotado também nos ordenamentos alienígenas, o princípio em tela revela sua importância, tendo sido também adotado na Declaração de Estocolmo, e na Declaração do Rio, conforme leciona Antunes[42].

2.3.2 Principio Democrático

Ainda de acordo com o mesmo autor, esse princípio é denominado democrático, justamente por advir de “movimentos reivindicatórios dos cidadãos”, cuja base fundamenta-se nos direitos à “informação e à participação”.

Por esse princípio, garante-se à sociedade o direito de contribuir no processo de formação das normas públicas atinentes ao meio ambiente. E, nesse contexto, o direito de participação verifica-se, que em relação ao dever de defender judicialmente

[42] ANTUNES, 2004, p.32.

a manutenção da integridade do meio ambiente, que integrando órgãos de defesa desses bens.

Por fim, poderá a sociedade utilizar-se também das iniciativas legislativas esculpidas no capítulo dos direitos políticos, expressamente contidas no artigo 14 da Lei Fundamental, para dar efetividade à ampla proteção imposta.

Decorrem do princípio em tela, as seguintes medidas administrativas e judiciais:

- Direito à informação;
- Direito de petição;
- Direito de exigir o Estudo Prévio de Impacto Ambiental;
- Ação Civil Pública e a;
- Ação Popular.

2.3.3 Princípio do Equilíbrio

Fundado no levantamento prévio e abrangente de informações sobre a interferência suportada pelos recursos naturais, quando da efetivação de projetos, o princípio em tela leva em conta também os reflexos disso nas questões sociais e econômicas.

Com isso, visa-se harmonizar o desenvolvimento econômico e os direitos humanos fundamentais, igualmente incluídos na Constituição Federal.

2.3.4 Princípio do Limite

Encontra-se tal princípio inserto no bojo da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, § 1º, inciso V.

> Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
>
> (...)

> V - 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;

Detecta-se a presença do respectivo princípio quando o poder público estipula percentuais máximos poluentes suportáveis para a vida humana.

Frise-se que para adoção desses limites deve-se levar em conta além dos avanços tecnológicos, a atividade desenvolvida (se industrial ou não) para imputação de percentuais diferenciados.

Segundo Antunes, é dever da Administração Pública "fixar esses padrões máximos devendo esse princípio ser aplicado e compreendido em função das necessidades de proteção ambiental e da melhor tecnologia disponível" [43].

2.3.5 Princípio da Responsabilidade

Essa responsabilização, embora já abarcada em ordenamentos anteriores, atingiu seu ápice no Brasil, com a promulgação da atual Lei Fundamental, a qual recepcionou em seu bojo a responsabilidade objetiva, a ser aplicada quando da ocorrência de danos ao meio ambiente.

Informa o mesmo autor, que a responsabilização dos infratores foi estabelecida, inicialmente, dentro da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com a recomendação C (72), dando origem ao princípio do "poluidor-pagador" [44].

Em suma, o princípio da responsabilidade tem por fim identificar o agente poluidor para que este seja penalizado por suas atitudes prejudiciais aos recursos naturais.

---

[43] ANTUNES, 2004, p.38.
[44] Ibid., p. 39.

2.3.6 Princípio do Poluidor-Pagador – PPP

Baseado em diretrizes de ordem econômica, o PPP procurou mostrar de forma pedagógica, que interesses antagônicos como escassez de recursos e necessidades humanas, devem conciliar-se.

Dessa forma, os custos sofridos pela natureza foram incorporados no valor final dos produtos. Além disso, tais custos passaram a ser direcionados aos beneficiários diretos da exploração, suportando estes os ônus do seu empreendimento ou atividade.

Contudo, controvérsias bastantes surgiram, visto que, de forma deturpada, passaram-se, a entender que "quem paga pode poluir". No entanto, saliente-se que o princípio em comento objetivou, acima de tudo, conscientizar o infrator do valor do bem ambiental para a vida.

2.3.7 Princípio da Ubiqüidade

Pautado na dignidade da pessoa humana, esse princípio obriga seja sempre levado em conta o fator qualidade de vida, quando da implantação de projetos, atividades, construções e legislações. Desse modo, deve-se conciliar desenvolvimento e meio ambiente sob a óptica da sustentabilidade.

Para dar efetividade à Lei Fundamental, mostra-se condição sine qua non a cooperação, não somente entre Estado e Sociedade, mas também, em nível transnacional, uma vez que os efeitos negativos da degradação ambiental não respeitam "delimitações territoriais"[45].

Portanto, não há dúvidas de que unir esforços contra eventos causadores do desequilíbrio ecológico é garantir a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

---

[45] FIORILLO, 2004, p.43.

2.3.7 Princípio da Precaução

Segundo Antunes, nem sempre a ciência pode oferecer ao Direito uma certeza quanto a determinadas medidas que devam ser tomadas para evitar esta ou aquela conseqüência danosa ao meio ambiente. Assim, o que hoje é visto como inóxio, futuramente poderá ser considerado perigoso e vice-versa. A existência constitucional do Estudo de impacto Ambiental, como medida prévia para a avaliação de implantação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, é materialização do princípio da precaução, que também pode ser extraído do preceito contido no inciso VI, do artigo 170, da Constituição Federal de 1988.

O principio da precaução não deve ser encarado como um obstáculo às atividades assistenciais e principalmente de pesquisa. É uma proposta atual e necessária como forma de resguardar os legítimos interesses de casa pessoa em particular e da sociedade como um todo. O princípio da precaução é fundamental para abordagem de questões atuais e importantes como a produção de alimentos transgênicos.

Reconhecer a existência da possibilidade da ocorrência de danos e a necessidade de sua avaliação com base nos conhecimentos já disponíveis, é o grande desafio que está sendo feito a toda comunidade cientifica mundial[46].

2.3.8 Princípio da Prevenção

Altamente relevante no que respeita a efetividade da tutela ambiental, o princípio da prevenção tem por escopo se antecipar aos eventos danosos, visto que no ordenamento jurídico é impossível restaurar o ambiente degradado na sua íntegra.

Leciona Fiorillo que a partir da Conferência de Estocolmo, esse princípio fora erigido à categoria de “mega-princípio” do direito ambiental[47].

---

[46] GOLDIN, José Roberto. **Antecedentes Históricos do Princípio da Precaução,** Revista ECO 21. Ano XII, nº 84,p.28/30, novembro 2003, p.28.
[47] FIORILLO, 2004, p.37.

Acolhido pela lei Maior em seu artigo 225, não resta dúvida de que a materialização desse preceito mandamental somente apresentará resultados positivos com a conscientização e ação da coletividade, na busca por uma vida de qualidade.

Para colocação em prática do princípio da prevenção são utilizados instrumentos especiais, como por exemplo: O estudo prévio de impacto ambiental, o manejo ecológico, o tombamento, as liminares e as sanções dentre outras.

Assevera o mesmo autor que, a criação do Fundo de Recuperação do Meio Ambiente apresenta-se como "um mal necessário", posto que a arrecadação repassada a ele, deverá ser aplicada na recuperação das áreas degradadas. Sua existência, entretanto, põe em evidencia que houve falha na prevenção do dano.

Esclarece Antunes que há, por vezes, uma confusão entre o princípio acima e o da precaução, entretanto "apesar de apresentar grande semelhança, com ele não se confunde" [48].

Segundo o mesmo autor, o princípio da precaução é "aquele que determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de se ter a certeza de que estas serão ou não adversas para o meio ambiente"[49].

Já o princípio da prevenção é empregado para atividades cujos efeitos já tenham sido estudados, de modo a ofertar informações suficientes sobre os seus efeitos maléficos para os recursos naturais, o que significa dizer que seus efeitos já são conhecidos previamente.

2.4. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL EM RAZÃO DA MATÉRIA

A disposição das competências em razão da matéria ambiental mostra-se de suma importância, visto que promove a defesa do patrimônio ambiental em todos os níveis da federação. A isto denominou a doutrina de "Federalismo Cooperativo".

Essas competências apresentam-se subdivididas em dois grupos: as administrativas e as legislativas. Na primeira, ao Estado é atribuído o dever de exercer o seu papel fiscalizador, gerenciando esses bens. Já a segunda, referem-se ao poder

---

[48] ANTUNES,2004, p.36.
[49] Ibid., 2004, p.37.

conferido aos entes federativos para criar leis que viabilizem o exercício do seu poder de policia.

2.4.1 Competência Administrativa

Da leitura do artigo 23 da Constituição, observa-se que o legislador pátrio tratou a tutela ambiental de modo abrangente. E, de forma especial, o combate à poluição e a preservação da fauna e da flora, dividindo essa tarefa com os demais entes por meio da competência comum.

Frise-se que a criação de leis ambientais por esses entes deverá ser regida por Lei Complementar. Além disso, deverão ser observadas as necessidades locais, com vistas a colaborar para que o crescimento do país se dê em consonância com o devido respeito aos recursos naturais.

2.4.2 Competência Legislativa

A Constituição Federal de 1988, por seu artigo 24, conferiu à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência para legislar concorrentemente sobre determinadas matérias, incluindo entre elas as relativas à proteção ambiental. No entanto, pelo fato de não expor expressamente a extensão dessa competência aos Municípios, deu margem a interpretações equivocadas.

Porém, segundo Fiorillo:

> É inadmissível uma interpretação restritiva desse artigo, visto que se assim o fosse, a Lei Fundamental não teria outorgado aos municípios competência para legislar de forma suplementar à legislação federal, conforme expresso no artigo 30, inciso II, do mesmo diploma legal. Outrossim não teria conferido autonomia aos mesmos, de acordo com artigo 18[50].

Em outros termos, tudo isso, revela extremamente que o Município é dotado de competência para legislar sobre a matéria em exame, entretanto, devendo respeitar as diretrizes estipuladas pela Carta Magna e pelas Constituições estatuais.

---

[50] FIORILLO, 2004, p. 39.

Em síntese, pode-se dizer que “a União legislará e atuará em face de questões de interesse nacional, enquanto os Estados o farão diante de problemas regionais e os Municípios, apenas frente a emas de estrito interesse local” [51].

[51] Ibid. 2004, p. 67.

CAPÍTULO 3 TUTELA ADMINISTRATIVA DO MEIO AMBIENTE

Editada a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6838/81), apresentadas as diretrizes necessárias para o gerenciamento dos recursos naturais.

No ensinamento de Fiorillo, há uma diferenciação entre os termos administração e gestão. Para ele é mais abrangente, pois vai além da operacionalidade, abarca também, o "aspecto executivo "em si, pondo em prática medidas oriundas de um "planejamento"[52].

Marcado por seu interesse difuso, o bem ambiental possui, no entender do mesmo autor, uma "destinação comum" que se consubstancia no atendimento das necessidades da coletividade, o que requer sejam impostas limitações ao seu uso, com o intuito de se manter o equilíbrio do meio natural e, conseqüentemente, da qualidade de vida[53].

Para isso, deve-se ponderar a relação do meio ambiente como "patrimônio Público"[54], haja vista sua condição de "bem de uso comum"[55], o que significa dizer que não há proprietário dos bens ambientais, transportando-se para o Estado apenas a obrigação de geri-los, em virtude do domínio público.

Nesse contexto, cabe ressaltar que os limites da gestão pública são determinados pela lei, bem como o "sujeito, objeto e alcance das intervenções e ações ambientais". Para esse fim, o Estado se investe do poder de policia, restringindo direitos individuais em beneficio do direito coletivo[56].

É, em função disso, que se permite seja o Estado "responsabilizado por ações ou omissões lesivas ao meio ambiente, enquanto patrimônio da comunidade", conforme expõe Milaré.

---

[52] FIORILLO, 2004, p.282
[53] Ibid, 2004, p. 279.
[54] ANGHER, Anne Joice, organização. **(coleção de leis Rideel).** 6ª.ed. São Paulo : Rideel, 2008. Lei 6838/81, artigo 2º, inciso I.
[55] ANGHER, Anne Joice, organização. **(coleção de leis Rideel).** 6ª.ed. São Paulo : Rideel, 2008. Constituição da República, artigo 225.
[56] MILARÉ, 2001, p.281.

3.1. POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - PNMA

A Lei 6938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política nacional do Meio Ambiente, seus fins, mecanismos de formulação e aplicação, instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)[57] objetivando a interação entre os entes federados para a colocação em prática de leis que efetivassem a tutela ambiental.

Conforme já constatado na evolução histórica do tema, a partir da industrialização sobressaíram-se os efeitos negativos desta para a qualidade do meio ambiente.

Atualmente, encontra-se dentre as atribuições do CONAMA, como órgão maior do SISMA, a elaboração de regras ambientais, englobando-se nestas às relativas ao Licenciamento e Estudo de Impacto Prévio Ambiental.

Embora a PNMA tenha por objetivo a integração dos entes públicos, na prática, expõe o mesmo autor que a falta de uma visualização "holística", impede que isso ocorra, o que no seu entender implica dizer que um "planejamento ambiental isolado do planejamento econômico e social é irreal" fato que impede uma efetiva tutela dos bens em tela, por serem estes de natureza "difusa"[58].

Segundo leciona a doutrina, a Política supracitada por ter sido criada e posta em vigor em período de governo militar, sofreu os refluxos de ordem política, econômica e social da época.

É inquestionável a inovação ocorrida no ordenamento brasileiro, a partir da Lei em comento, que em conjunto com as demais normas, contribuiu de modo especial, para um melhor gerenciamento dos bens ambientais.

A PNMA estabelece seus objetivos conforme expressa o seu artigo 2º, da lei 6938/81 *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 assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana/

---

[57] Lei 6938/81, artigo 6º
[58] MILARÉ,2001,p.81.

No entendimento de Antunes[59], o legislador ao traçar esses objetivos maiores teve a intenção de ir além, visto que tal preservação “tem o sentido de perenizar, de perpetuar, de salvaguardar, os recursos naturais”, disponibilizando meios para que gradualmente a qualidade ambiental seja elevada. Alem disso , visou também recuperar áreas devastadas voltando estas ao status quo ante, se possível. Por fim, a tarefa maior relaciona-se a tentativa de restituir os ecossistemas, o que no entender do mesmo autor “é o objetivo mais difícil, senão impossível de se alcançar, pois, como se sabe, a vida desaparecida não tem como voltar ao estado primitivo[60].

Quanto aos demais objetivos, por serem preponderantes para segurança do próprio território nacional, bem como para garantir a dignidade do ser humano, requer haja desenvolvimento econômico baseado na sustentabilidade, ou seja, comprometido com o uso racional dos recursos naturais disponíveis.

Por fim, cabe salientar que os objetivos “gerais” da PNMA sejam alcançados, é preciso que os “específicos” sejam implementados de modo efetivo por meio de programa elaborado para esse fim.

Necessário aclarar que os princípios da PNMA sujeitam-se aos do direito ambiental e que ocorrendo conflito entre ambos, deve predominar aquele que for mais propício à proteção ambiental, ou seja, *in dúbio pro ambiente.*

Em suma, os princípios supramencionados foram recepcionados, em sua totalidade, pela Constituição Federal da República de 1988, que “complementando-os” ampliou a proteção indispensável à preservação do patrimônio ambiental.

No tocante aos instrumentos da PNMA, disponibilizou a norma um rol contendo doze modos de execução da política ambiental, entretanto, esclarece Milaré que somente dois destes foram regulamentados: “o licenciamento e as penalidades”[61]. Segue abaixo os instrumentos arrolados pela Lei 6938/81, como expressa o artigo 9º:

> Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
>
> I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
> II - o zoneamento ambiental;
> III - a avaliação de impactos ambientais;
> IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

[59] ANTUNES, 2004, p. 94.
[60] Ibid., p.94.
[61] MILARÉ, 2001, p. 297.

> V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
> VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)
> VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
> VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;
> IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.
> X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)
> XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)
> XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)
> XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006)

Por fim, não há que se falar em subordinação dos instrumentos da PNMA entre si, mas tão somente que cada um desempenha papel específico e que reunidos direcionarão os rumos da proteção do meio ambiente.

3.2. SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - SISNAMA

No que se refere ao Brasil, esclarece Milaré que sua postura favorável ao desenvolvimento econômico em detrimento da preservação ambiental, durante a Conferência de Estocolmo, foi motivo suficiente para que este sofresse pressões alienígenas, levando-o a instituir a Secretaria do Meio Ambiente – SEMA, por meio do Decreto 73.030 de 30/10/73.

Criada como órgão dotado de autonomia, subordinado ao Ministério de Estado, a SEMA tinha por fim a preservação dos recursos naturais, bem como promover o uso destes com base na racionalidade. Posteriormente extinto pela Lei 7735 de 22/02/89.

Em substituição a SEMA, instituiu-se pelo artigo 6º da PNMA, o SISNAMA, que se compunha de órgãos distribuídos nas várias camadas da federação, com

vistas a disponibilizar meios que permitissem a execução daquela política em todo o território.

As informações levantadas sobre os bens ambientais passaram a ser processadas e transformadas, retornando ao sistema, servindo de indicadores na busca do aprimoramento da proteção ambiental, o que no entender do mesmo autor se "assemelha ao fluxo ocorrido no sistema cibernético": "entrada", processamento e "saída" de dados.[62]

3.3. FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - FNMA

Criado pela lei 7797/89 e regulamentado pelo decreto 9816/89, o FNMA é formado por "dotações orçamentárias da União" incluindo-se nestas, valores em espécie, bens móveis e imóveis e rendimentos[63].

A utilização dos recursos do fundo somente poderá ocorrer por entes públicos, nos três níveis da federação, bem como por entidades privadas sem fins lucrativos e que obedeçam as regras insertas no documento de constituição do próprio fundo.

Em relação à destinação das verbas, estas obedecem ao seguinte rol:

- Unidades de conservação;
- Pesquisa e desenvolvimento tecnológico.
- Educação ambiental;
- Manejo e extensão florestal;
- Controle ambiental e;
- Aproveitamento econômico e racional e sustentável da fauna e da flora nativas.

Referido fundo sofreu alterações determinadas pelo decreto 1235/94, resultando na reorganização do comitê que o compunha. Hoje, compõe-se da seguinte forma:

- Presidido pelo Ministro de Estado do meio ambiente;

[62] MILARÉ, 2001, p. 293.
[63] ANTUNES, 2004, p.119.

- Um representante do Ministério do Planejamento e Orçamento;
- Três representantes do IBAMA;
- Três representantes do MMA
- Cinco representantes de organizações não-governamentais com atuação no meio ambiente, na proporção de uma para cada região geopolítica do País.

3.4. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Conforme dispõe a legislação pátria, o bem ambiental foi erigido à categoria de interesse difuso, indispensável à sadia qualidade de vida, devendo por isso ser protegido.

Nesse sentido, criaram-se instrumentos para salvaguardá-lo, por meio de diversas formas de controle – "prévios, concomitantes e sucessivos"[64].

A PNMA ao traçar esses instrumentos, os quais se encontram dispostos no artigo 9º da lei 6938/81, impôs fosse exigido o licenciamento ambiental para empreendimentos ou atividades que demonstrassem ser: "efetiva ou potencialmente poluidores" [65].

Desse modo, tais atividades ficam subordinadas ao crivo do poder estatal, que poderá impor condições e fixar limites para o desempenho daquelas. Dentre os meios de controle para tanto, destacam-se as licenças, as autorizações e as permissões.

No entanto, antes de prosseguir a explanação, importa aclarar a diferença existente entre a licença ambiental e a licença no âmbito do direito administrativo.

Sob o enfoque administrativo, tal licença relaciona-se a direitos, fato que revela seu caráter "vinculado e unilateral pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade[66].

---

[64] MILARÉ, 2001, p. 359.
[65] PNMA Lei 6938/81, artigo 9º,inciso IV.
[66] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**. 15ª. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 220.

Já a licença ambiental, faz, menção ao conjunto de procedimentos que integram o ato administrativo com o objetivo de conceder a referida licença.

O CONAMA, por meio da resolução 237/97 conceitua que licenciamento é:

> "procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso"[67]

Tendo em vista que compete ao poder público fixar os limites para interferência humana no meio ambiente, indiscutível se torna que tais atividades no âmbito administrativo, submetendo o licenciamento ambiental tanto às regras do direito administrativo, quanto às do direito ambiental.

No entanto, salienta Antunes que essa inter-relação gera conflitos, pois "muitos dos postulados fundamentais do direito administrativo são incompatíveis com os postulados fundamentais do direito ambiental[68].

Exemplifica esse entendimento examinando o princípio da "presunção de legalidade" atribuída aos atos administrativos. Caso uma autorização seja concedida a um empreendedor e esta não esteja de acordo com as exigências legais, deverá ser considerada "válida", até a comprovação do não cumprimento das exigências. Tal entendimento, no que se refere ao princípio ambiental da prevenção, mostra-se inaceitável, posto que até a comprovação, danos irreparáveis podem ter ocorrido.

Outro ponto salientado pelo mesmo autor, diz respeito ao fato de os "mecanismos de criação de direitos subjetivos públicos reconhecidos pelo direito administrativo mostram-se insuficientes para atender as necessidades jurídicas estabelecidas pelo direito ambiental.

Dessa forma, verifica-se ser imprescindível a fixação de prazos para as licenças concedidas, pois ocorrendo a necessidade de transferir determinado empreendimento ou exigir a utilização de novos equipamentos que preservem o meio ambiente, estará o poder público com condições de exigi-lo.

---

[67] CONAMA, Resolução 237/97, artigo 1º, inciso I.
[68] ANTUNES, 2004, p. 139.

Em decorrência do sistema federativo adotado no Brasil, o licenciamento em tela poderá ser exigido nos três níveis: federal, estadual e municipal, fator que no sentir de Antunes poderá resultar em “instabilidade jurídica”, haja vista que a “sobreposição e a contradição de normas podem gerar um clima de insegurança”[69].

Na tentativa de sanar a problemática exposta, ressalta o mesmo autor, que o licenciamento em questão deve ser efetuado pelo poder público estadual, por meio de órgão integrante do SISNAMA, cabendo ao federal fazê-lo de forma supletiva e aos municípios, de modo suplementar, em atendimento às peculiaridades locais.

Em suma, de modo conjunto, compete ao CONAMA e ao poder público federal a edição dos pontos maiores a serem exigidos para o licenciamento em comento. No tocante as alterações, o Estado estará apto para fazê-las desde que estas resultem ampliação da proteção.

Segundo a doutrina, dentre os pontos básicos indispensáveis para o licenciamento encontram-se “o diagnóstico ambiental, a descrição da ação proposta e suas alternativas, identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos[70].

A participação do IBAMA como órgão fiscalizador, poderá ocorrer somente de modo supletivo, desempenhando atividades de “aspecto secundário no processo de licenciamento” [71].

Anteriormente, a resolução 001/86 do CONAMA, embasada na divisão constitucional de competências em relação à matéria ambiental, concedida aos órgãos estaduais originariamente tal incumbência e ao IBAMA, de forma supletiva.

Editada resolução 237/97, esse quadro foi modificado, outorgando-se essa prerrogativa a “um único nível de competência,” o que significa dizer que tais licenças deverão ser concedidas pelo IBAMA, seja “no âmbito nacional ou regional”, levando-se em conta as avaliações técnicas dos locais a serem instaladas as obras ou empreendimentos[72].

---

[69] Ibid., p.142
[70] ANTUNES,2004,p.143
[71] Ibid., p. 144.
[72] FIORILLO, 2004, p. 83.

Importa frisar que somente admitir-se-á interferência do poder público federal no estadual quando a concessão de licenças estiver contaminada por vícios.

Visto que o fim almejado pelo legislador ao instituir o SISNAMA foi possibilitar o compartimento do poder administrativo entre os entes da federação, ampliando assim a tutela dos bens ambientais, esclarece a doutrina que é plenamente possível à exigência de mais de uma licença para um mesmo empreendimento, devendo o interessado cumprir todas, sob pena de não poder desempenhar suas atividades.

Compõe-se de três fases o tramite para autorização da licença ambiental, conforme se segue.

3.4.1 Licença Prévia (LP)

Fase que se processa antes do planejamento, concordando o ente público com a localização, instalação e operação da atividade, desde que respeitadas às diretrizes traçadas para o uso adequado do solo, de acordo com a resolução 237/97 do CONAMA, artigo 8º, inciso I.

3.4.2 Licença de Instalação (LI)

Por esta, permite-se que se dê único à implantação da atividade, devendo ser seguido o conteúdo do projeto já aprovado. Seu prazo de validade não poderá ser superior a seis anos, de acordo com a mesma resolução acima, artigo 8º inciso III.

3.4.3 Licença de Operação (LO)

Aferido o cumprimento legal das imposições estipuladas pelas licenças anteriores autorizada estará à atividade a desenvolver-se.

3.4.4 Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA/RIMA

Com a edição da lei 6938/81, o EIA foi recepcionando pela legislação como instrumento para efetivar a proteção ensejada pela norma. Porém, em sua versão primária mostrou-se incompleto, visto que não exigia que o estudo a ser levantado fosse realizado de modo prévio.

Somente a partir da regulamentação da PNMA, por intermédio do decreto 88351/83, substituído pelo decreto 99274/90 é que fora outorgado ao CONAMA a competência necessária para adotar critérios basilares para o estudo em tela, com o fim de conceder o licenciamento ambiental.

Por meio da resolução nº 001do CONAMA, de 23/04/1986, artigo 2º, foram relacionadas às atividades em que o EIA seria obrigatório, levando-se em conta os resultados negativos destes para o meio ambiente.

Referida resolução incorporou a adoção de levantamentos dos impactos ambientais, bem como dos meios para atenuá-los, antes mesmo do estabelecimento do projeto.

As despesas oriundas com o EIA/RIMA, correm por conta do empreendedor e, dependendo da atividade, poderão ser exigidos outros licenciamentos desde que mais benefícios para a proteção dos recursos naturais.

Por fim, oportuno salientar que para o cumprimento eficaz do EIA, este deve observar três pontos fundamentais:

a) Consulta aos interessados: exigida para evitar que referidos estudos, embora claros, estejam em desacordo com o interesse coletivo, o que requer seja envolvida a sociedade na tomada de decisões.

b) Transparência administrativa: evidenciado pela disposição dos levantamentos obtidos à sociedade, ressalvando-se as informações sigilosas, legalmente previstas.

c) Motivação da decisão: para que estas sejam mais bem compreendidas e questionadas, quando em desacordo com a viabilidade do empreendimento.

Esse instrumento teve suas bases formuladas no direito americano, tendo sido internalizado no Brasil pela Constituição Federal de 1988. Com isso, viabilizou-se a

participação popular, bem como a disseminação da idéia de preservação ambiental por meio do uso racional dos recursos naturais.

3.4.5 Relatório de Impacto Ambiental – RIMA

Em obediência ao princípio da informação inserto na Lei Maior, o relatório de impacto ambiental visa facilitar a compreensão do EIA pela sociedade, eliminando-se ao máximo possível o rigor técnico, possibilitando assim a participação popular consciente.

Previsto constitucionalmente pelo artigo 225, § 1º, inciso da Lei Fundamental, o EIA inova o ordenamento jurídico nacional na tentativa de proteger amplamente os bens ambientais.

No entanto, critica Fiorillo porque, mas uma vez, o uso de termos jurídicos "indeterminados", inviabiliza a aplicação plena da norma, conforme se depreende, por exemplo, da expressão "significativa degradação ambiental"[73].

Esclarece o mesmo autor que a Lei Fundamental afirma, em princípio, que todo empreendimento é significativamente degradante, restando ao autor do projeto provar tal afirmativa não se coaduna com a verdade, fato que o eximirá da elaboração do EIA.

Com a exigência da composição multidisciplinar da equipe para a realização do EIA/RIMA, visa-se reunir informações que forneçam um nível maior de segurança, antes da implantação do projeto.

Ao tratar sobre esse tema, a resolução 001/86 do CONAMA, estabelecia a independência financeira desta em relação ao autor do projeto. Posteriormente, essa resolução foi revogada pela de nº 237/97, passando tais despesas a serem supridas pelo próprio interessado. Tal decisão recebeu criticas pela doutrina porque possibilita ao autor do projeto como financiador da equipe, manipular os resultados dos estudos, o que poderá acarretar danos irreparáveis ao meio ambiente.

[73] FIORILLO, 2004, p. 78.

3.4.6 Infrações e Sanções Administrativas

Em função da ampla tutela almejada pelo legislador pátrio, foi conferido poder de polícia aos agentes da administração pública, para aplicação de penalidades aos agentes causadores de dano ambiental.

Entretanto, o agente para por em prática o seu poder de polícia haverá que respeitar o princípio da legalidade inserto na Lei Maior, o que vale dizer que a infração cometida para ser punível deve estar tipificada como tal.

Inicialmente, essa possibilidade foi contemplada pela Lei 6938/81, por seu artigo 14. Hoje, as infrações administrativas encontram-se dispostas na Lei 9605/98, capítulo VI, artigos 70 a 76.

Para a Lei de Crimes Ambientais, "considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente"[74].

Conforme entendimento doutrinário, tanto o desrespeito às normas estabelecidas quanto à ação e omissão que modifiquem negativamente o meio ambiente caracterizam a infração acima disposta. Quanto aos infratores que não cumprem os limites de poluição predispostos na lei, ensina Milaré, que os simples desrespeito já configura o ilícito e que essa "presunção é absoluta" por decorrer da própria norma.

Já nos ilícitos que exigem a comprovação do dano, necessário prova deste, por meio do nexo de causalidade entre a ação e o resultado.

Necessário frisar que para um melhor entendimento da caracterização da infração administrativa, releva relembrar o conceito de poluição, ora expresso no artigo 3º, inciso III, da Lei 6938/81, in verbis:

> Artigo 3° - Para os fins previstos nesta Lei, enten de-se por:
> (...)
> III - poluição: a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indireta:
> 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;

[74] Lei 6905/98, artigo 70.

> e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Enfatiza o mesmo autor que, quando a Lei configura a poluição como desobediência a padrões específicos, "não exige a efetiva ocorrência do dano, mas tão somente o perigo de seu desencadeamento, "o que reforça a idéia de viabilidade da adoção do perigo de dano como fator determinante para a configuração da infração ambiental. Fato que por si só já ampliaria a tutela ambiental, no entender de Milaré.[75]

No que tange a competência para apuração de infrações ambientais, a Lei de Crimes Ambientais (9605/98) por seu artigo 70, § 1º, confere aos "órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitanias dos Portos, do Ministério da Marinha".

Já o artigo 71 da lei acima citada, estipula o prazo limite para o processo administrativo relativo à apuração das infrações ambientais, delimitando prazos para o contraditório, julgamento de recursos, bem como para o pagamento de multas, os quais variam entre cinco, vinte ou trinta dias.

Quanto às sanções administrativas, a Lei 9605/98 por seu artigo 72, em conjunto com o artigo 2º do decreto 3179/99, prevêem a aplicação aos autores do dano ecológico dos seguintes:

> I – advertência;
> II – Multa Simples;
> III – Multa Diária;
> IV – Apreensão de animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;
> V – Destruição e inutilização do produto;
> VI – Suspensão de venda e fabricação do produto;
> VII – Embargo de obra ou atividade;
> VIII – Demolição de obra;
> IX – Suspensão parcial ou total de atividades;
> X – Restritivas de direitos;
> XI – Reparação dos danos causados.[76]

Cabe salientar que os entes estatais têm liberdade para regular o modo de aplicação das penalidades abrangidas pela norma ambiental. E que, na incidência de mais de uma infração, as penalidades poderão ser aplicadas cumulativamente.

---

[75] MILARÉ,2001, p,375.
[76] Lei 9605/98, artigo 72 e Decreto 3179/99, artigo 2º.

Relativamente à destinação do montante levantado por meio das multas arrecadadas mediante infrações ambientais, a lei informa que este serão revertido ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei 7.797/89, ao Fundo Naval criado pelo Decreto 20923/32, aos fundos estaduais ou municipais de meio ambientes, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador[77].

[77] ANGHER, Anne Joice, organização. **(coleção de leis Rideel).** 6ª.ed. São Paulo : Rideel, 2008. Lei 9605/98, artigo 73.

CAPITULO 4 RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AO MEIO AMBIENTE

4.1. RESPONSABILIDADE CIVIL

Noções gerais

É sabido que desde o inicio das civilizações mesmo aquelas mais longínquas ao convívio em sociedade gera a ocorrência de atos que violam a paz social causando prejuízos para os quais se exige a reparação do dano.

Em algumas doutrinas, não há um consenso a respeito da definição de responsabilidade civil, sendo unânime a idéia de que esta decorre da existência de um dano. É necessário se fazer uma adoção de parâmetros que permitissem determinar o responsável pela pratica do dano, uma vez este tem o dever de repará-lo.

Nesse mesmo raciocínio, o autor Destefenni ensina que "diante do evento danoso surge à pretensão da vitima em ver reparado seu prejuízo. Tal pretensão é amparada juridicamente, quando o Código Civil obriga o causador do dano a repará-lo" [78].

Para Leciona Cavalieri que há uma diferenciação entre "obrigação e responsabilidade" e encontra-se inserta no artigo 389 do Código Civil Brasileiro, sendo "esse dispositivo aplicável tanto à responsabilidade contratual como à extracontratual" [79].

Embora o Código Civil Brasileiro, em seu artigo 186 apresente como principal fundamento de uma obrigação o ato ilícito, importante salientar que o dano também poderá advir de ato inicialmente licito, como por exemplo, uma industria que adquiriu legalmente autorização para funcionar, passando a desrespeitar as normas ambientais após aquisição do licenciamento ambiental.

---

[78] DESTEFENNI, Marcus. **A Responsabilidade Civil e As Formas de Reparação do Dano Ambiental: aspectos teóricos e práticos.** 1ª ed. Campinas: Bookseller, 2005. p.74.
[79] CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programas de Responsabilidade Civil.** 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.25.

Esse fato não eximirá da reparação do dano ambiental a industria causadora deste, posto que o instituto da responsabilidade civil tem por pressuposto o principio neminem laedere, isto é, a proibição de ofender, o que no dizer de Pontes de Miranda, citado por Destefenni, aponta como um dos princípios fundamentais da ordem Social.[80]

Em resuma, encontra-se amparada a obrigação de indenizar no Código supracitado, por seu artigo 927.

Artigo 927 aquele que, por ato ilícito (arts.186 e 187) “causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo”.

4.2 FUNÇÕES DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Dispõem à responsabilidade em questão as seguintes funções:

- Reparadora; Preventiva e;
- Repressiva.

Baseada no sentimento de justiça, a responsabilidade civil visou impor ao infrator o dever de reparar o prejuízo por ele causado, e desse modo, restabelecer a paz social.

Para tanto, mister se fez a aplicação do principio “restittutio in integrum”, o que significa dizer que por meio de indenização proporcional a extensão do dano, buscar-se-á recolocar o prejudicado no *status quo ante*[81].

Quanto à extensão do dano, Morato Leite a divide em patrimonial e extra patrimonial ou mora, cuja previsão legal encontra-se expressa na Lei de ação Civil Publica nº. 7.347/85, no artigo 1º da mesma.

No que tange a responsabilidade Civil ambiental, inicialmente importa relembrar que a proteção aos bens ambientais é norma de ordem publica, podendo o infrator responder, cumulativamente, nas esferas civil, administrativa e penal.

---

[80] DESTEFENNI apud MIRANDA, Pontes, 2005, p.75.
[81] CAVALIERI FILHO, 2006, p. 36.

Necessário relatar que tais funções, no âmbito do direito ambiental, encontram-se interligadas aos princípios da prevenção, da precaução e do poluidor pagador. Dentre as funções acima citadas, a função reparadora comporta o objetivo maior, qual seja:

"Restituir a parcela ambiental degradada ao estado original, quando possível".

A função punitiva, busca por meio da aplicação de sanções, o ressarcimento do prejuízo, alem de promover a conscientização do infrator sobre a necessidade de se preservar o patrimônio ambiental para os presentes e futuras gerações, em atendimento aos ditames da lei fundamental.

Conclui-se que o dever de reparar o dano ambiental decorre tanto de atos comissivos quanto dos omissivos, oriundos de atividades licitas ou ilícitas. Tudo isso, com vistas a ampliar a efetividade da tutela dos bens ambientais.

4.3 CLASSIFICAÇÕES DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Em conformidade com o já exposto, da transgressão de um dever jurídico faz nascer para o infrator à obrigação pela recomposição do prejuízo.

Segundo Cavalieri, entende-se "por dever jurídico a conduta externa de uma pessoa imposta pelo Direito Positivo por exigência da Convivência social". E que, da violação desse dever jurídico nasce o ilícito, ensejando prejuízos a outrem, que por sua vez faz nascer "novo dever jurídico, qual seja, o dever de reparar o dano".

Em síntese da violação de um "dever jurídico originário" (obrigação) surge o "dever jurídico sucessivo (responsabilidade)" [82].

Na concepção de Destefenni, a responsabilidade em exame poderá classificar-se em direta e indireta.

[82] CAVALIERI FILHO, 2006, p. 23.

Direta, quando for imputado ao próprio agente do evento danoso o dever de reparar.

Indireta, nas hipóteses em que tal responsabilidade surge “por fato de terceira pessoa” [83].

Aponta ainda a doutrina para a classificação da responsabilidade em individual e coletiva.

A individual dispensa maiores detalhes, em virtude de estar o infrator devidamente identificado.

A coletiva requer um aprofundamento, posto que o infrator não está identificado individualmente, mas como integrante de um grupo em especifico.

Também poderá ser classificada em contratual e extracontratual (dualista). A primeira diz respeito a obrigações contraídas em cumprimento a contratos firmado. Já a segunda, “pode ter por causa geradora uma obrigação imposta por preceito geral de direito”, no dizer de Destefenni[84].

A observação feita por Cavalieri a respeito da inovação trazida pelo CDC, posto que a responsabilidade daí advinda ultrapassa a visão dualista supramencionada por salvaguardar, efetivamente, os direitos do hipossuficiente na relação de consumo. Esse entendimento se estende também aos interesses “metaindividuais”, dentre os quais se inclui o direito a um meio ambiente equilibrado.

Destefenni, menciona, a existência de outra forma de responsabilidade que nacionalmente não é versada, mas que é relevante para o direito ambiental. Trata-se da responsabilidade ex ante e a responsabilidade ex post.

A primeira (ex ante), objetiva harmonizar proteção ambiental e desenvolvimento econômico por meio da prevenção do dano, uma vez que “o processo da autorização

---

[83] DESTEFENNI, 2005, p. 74.
[84] CAVALIERI FILHO, op. cit., p.80.

de uma atividade deve levar a fixação de obrigações que garantam uma utilização lícita do ambiente e uma proporcional compensação".[85]

A segunda (ex posta), faz menção à responsabilidade em razão do evento danoso já decorrido, seu caráter é repressivo e fundado no principio do poluidor pagador.

Em outra classificação de suma importância é a que divide a responsabilidade civil em subjetiva e objetiva.

No entender de Cavalieri, "a idéia de culpa esta visceralmente ligada à responsabilidade, por isso que, de regra, ninguém pode merecer censura ou juízo de reprovação sem que tenha faltado com o dever de cautela em seu agir" [86].

Em função disso, a doutrina tradicional apontou a "culpa" como elemento antecedente indispensável para a caracterização da responsabilidade subjetiva.

Com a evolução da economia, aliada ao avanço tecnológico e a aglomeração urbana, problemas de toda ordem surgiram e a responsabilidade baseada na culpa se tornou insuficiente para a solução desses novos conflitos.

Diante "disso, estudos realizados por doutrinadores desenvolveram a teoria da responsabilidade 'sem culpa" ou objetiva, a qual se fundamentava na teoria do risco, tendo sido esta largamente recepcionada pelo ordenamento domestico.

Para a doutrina, aquele que aufere os lucros da atividade econômica, também deve arcar com os possíveis prejuízos daí decorrentes, ao que se denominou de "justiça distributiva".[87]

---

[85] CAVALIERI FILHO, 2006, p. 81.
[86] Ibid., p. 89.
[87] LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extra patrimonial.** 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p.129.

É bom ressaltar que ainda que de modo breve, sobre a responsabilidade oriunda das relações de consumo, visto que a entrada em vigor do CDC, ampliou a proteção dos direitos de caráter difuso.

Em obediência ao disposto na Constituição Federal de 1988, artigo 5º, XXXII, o Código de Defesa do Consumidor foi editado, passando a vigorar no ano de 1991. Assevera o mesmo autor que o CDC "provocou uma verdadeira revolução em nossa responsabilidade civil", posto que "criou uma sobre estrutura jurídica multidisciplinar, aplicável em todas as relações de consumo, onde quer que vierem a ocorrer [...]" [88].

Dessa afirmativa depreende-se que o raio de incidência do CDC alcança relações surgidas no "direito público ou privado, contratual ou extracontratual, material ou processual". Nesses casos, estipulou-se a responsabilidade como sendo objetiva, pautada no "dever e segurança do fornecedor", fato que reduziu, e muito, a aplicação da teoria da responsabilidade subjetiva.

É relevante também mencionar a teoria da responsabilidade extracontratual objetiva, também denominada por Cavalieri de "responsabilidade pelo risco".

Teoria fundamenta-se na ocorrência de uma conduta ilícita, resultando um dano em que esteja presente o nexo causal interligando-os, sendo a culpa, elemento dispensável para a configuração daquele.

Admite-se aqui, segundo o mesmo autor, as causas de exclusão do nexo causal, quais sejam: o caso fortuito; força maior fato exclusivo da vitima ou de terceiro[89].

O declínio do elemento "culpa" para configuração da responsabilidade fora constatado, primeiramente, em relação aos acidentes trabalhistas, em função das condições precárias de trabalho, bem como da falta de preparo técnico dos trabalhadores para manusear os maquinários.

---

[88] CAVALIERI FILHO, 2006, p.40.
[89] CAVALIERI FILHO, 2006, p. 153.

Expõe Cavalieri que esse processo de transformação da responsabilidade se deve, em principio, pela facilitação dos tribunais, no que se refere à prova da culpa. Em seguida, admitiu-se a culpa presumida incluindo-se nesta, a inversão do ônus da prova, para posteriormente, admitir-se a responsabilidade sem culpa para casos específicos.

A partir de então, “provados o dano e o nexo causal, ônus da vitima, ex-surge o dever de reparar, independentemente de culpa” [90].

Informa também o mesmo autor que a responsabilidade objetiva fecundou de obras pioneiras de Raymond Saleilles, Louis Josserrand e Georges Ripert.

Ante o exposto, necessário abordar, em síntese, a teoria do risco e algumas de suas modalidades.

4.4 TEORIAS APLICÁVEIS

4.4.1 Teoria do Risco

A teoria do risco nasceu com o intuito de fomentar as bases geradoras da responsabilidade em comento. Na concepção doutrinaria “risco é perigo, é a probabilidade de dano, importando, isso, dizer que aquele que exerce uma atividade perigosa deve-lhe assumir os riscos de reparar o dano dela decorrente”[91].

4.4.2 O Risco Proveito

Para os defensores dessa teoria, aquele que se beneficia da atividade geradora do dano é quem deve suportar o ônus proveniente. A falha dessa teoria encontra-se na falta de precisão conceitual do que venha a ser “proveito”, posto que restringiria sua aplicação a atividades lucrativas, conforme leciona a doutrina.

---

[90] Ibid., p.155.
[91] CAVALIERI FILHO, 2006, p. 156

4.4.3 O Risco Criado

Ensina à doutrina, o desempenho de uma “atividade ou profissão” é motivo bastante para desencadear a reparação de um dano, uma vez que comporta a probabilidade de gerar prejuízo a quem dela utilize, exceto se restar comprovado que se cercou dos meios necessários para evitá-los.

4.4.4 O Risco Integral

É denominada pela doutrina de “modalidade extremada”, essa teoria tem por fim justificar que embora não comprovado o nexo causal, há o dever de indenizar. Segundo Cavalieri, em virtude do exagero dessa teoria, somente foi recepcionada em casos específicos.

4.4.5 Responsabilidade da Administração Pública (ou do Estado)

A responsabilidade estatal passou as fases diferenciadas ao longo da história, até chegar à forma que hoje se encontra. Relata Cavalieri que o Direito Francês contribuiu sobremaneira para essa evolução, por meio da “construção pretoriana do Conselho do Estado”.[92]

Inicialmente, no período do absolutismo, o Estado era regido sob a idéia da irresponsabilidade, posto que responsabilizá-lo poderia dificultar a administração. “ Tal fato mostrou-se claro pelo uso de jargões épicos”, como por exemplo: “O rei não erra” (The King can do not wrong) e” O Estado sou eu” (L’État c’est moi).

Argüia o Estado haver distinção entre ele e os seus funcionários, cabendo, portanto, o pedido de indenização ser direcionado somente aos seus subordinados, fato que redundava em ações infrutíferas, em razão da incapacidade econômica destes.

Com a entrada em vigor da concepção civilista, não havia mais impedimentos para que o Estado pudesse ser responsabilizado, uma vez que passou a ser “sujeito

[92] Ibid., 2006, p.248.

dotado de personalidade, capaz de direitos e obrigações como os demais entes"[...][93]. No entanto, essa responsabilidade não era ampla, nem ilimitada, conforme ensina Bandeira de Mello, apontando como referencial para tanto o caso *Blanco,* no Tribunal de Conflitos (1873).[94]

Portanto, nesse momento histórico configurada estava a responsabilidade estatal baseada na culpa do funcionário, bem como no fato de terceiro.

Por intermédio da teoria da responsabilidade do órgão, emergiu a idéia de que os funcionários estatais não representavam simplesmente o Estado, mas este atuava por meio daqueles e de seus respectivos órgãos, ou seja, "são considerados unidades" e, por isso, deveriam ser responsabilizados também nesses casos, no entender do mesmo autor.

Ultrapassada essa teoria, a responsabilização estatal passou de individual para anônima, o que vale dizer, fundada na culpa do serviço ou falha no serviço. Dessa forma, esclarece Cavalieri que "bastava à ausência do serviço devido ou o seu defeituoso funcionamento, inclusive pela demora para configurar a responsabilidade por danos daí decorrentes aos administrados".[95]

Por essa concepção é dispensável a identificação do agente estatal que deu ensejo ao dano, para que o Estado seja responsabilizado subjetivamente, posto que esta se baseia na culpa, cabendo, entretanto, posterior ação de regresso.

Por fim, passou a vigorar a responsabilização objetiva do Estado, desvinculada da incidência de culpa, falha ou falta do serviço público. Segundo a doutrina, partiu-se do pressuposto que a principal beneficiaria da administração estatal seria a própria sociedade, portanto, justo que esta arcasse com as despesas daí provenientes, instituindo-se assim os impostos.

---

[93] CAVALIERI FILHO, 2006, p.249.
[94] MELLO, Celso Antonio Bandeira de Melo. **Curso de Direito Administrativo.** 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 861.
[95] CAVALIERI FILHO, 2006, p.251.

Dessa forma, a simples existência da “relação de causalidade entre a atividade administrativa e o dano” já era motivo bastante para que o Estado viesse a responder pelos prejuízos que daí sobrevier.[96]

No sentido de fortalecer o que foi dito acima, os juristas buscaram auxílio na teoria do risco, adequando-a a atividade em análise, ao que denominaram de “teoria do risco administrativo”. Assevera, entretanto, Cavalieri que essa teoria “surge como expressão concreta do princípio da igualdade dos indivíduos diante dos encargos públicos.”.[97]

A teoria em comento concede ao Estado uma permissão para “afastar a sua responsabilidade nos casos de exclusão de nexo causal”.

4.5 PRESSUPOSTOS PARA A RESPONSABILIDADE CIVIL

Sustentado na doutrina Francesa, Cavalieri ensina que os pressupostos caracterizados da responsabilidade civil subjetiva compõem-se de:

> “Um elemento formal, que é a violação de um dever jurídico mediante conduta voluntária; um elemento subjetivo, que pode ser o dolo ou a culpa; e, ainda, um elemento causal material, que é o dano e a respectiva relação de causalidade” [98].

Relativamente à responsabilidade objetiva recepcionada pelo Código Civil em vigor, a qual independe de culpa, apresenta como seus pressupostos: a conduta (comissiva ou omissiva), o dano e o nexo de causalidade.

Elucida, entretanto, o mesmo autor que essa opção ocorreu por:

> “serem tão extensas e profundas as clausulas gerais que a consagram, tais como o abuso de direito (art.187), o exercício de atividade de risco ou perigo (parágrafo único do art.927), danos causados por produtos (art.931), responsabilidade por fato de outrem (art.932 c/c art.933), responsabilidades dos incapazes

[96] Ibid., 2006, p. 252.
[97] Ibid., 2006, p. 253.
[98] CAVALIERI FILHO, 2006, p, 41

> (art.928), fato que reduziu significativamente a aplicação da responsabilidade subjetiva". [99]

Em concordância com o que já foi transcorrida anteriormente, a responsabilidade civil objetiva por danos ao Meio ambiente fora insculpida, em principio na lei 6938/81, por seu artigo 14,§ 1º sendo, posteriormente incorporada pela Lei Fundamental, artigo 225 da Constituição Federal e parágrafos.

Quando a isso, afirma Destefenni ser a doutrina uníssona, apresentando como seus pressupostos, portando, a conduta, o dano e o nexo de causalidade, que interligados, dão origem ao dever de reparar.

Nesse sentido, acolhe o autor acima a definição de "dano ambiental" em seu sentido amplo, por abranger as agressões contra: o meio ambiente natural, o artificial, o cultural e do trabalho, caracterizando tais fatos "uma ofensa contra a garantia constitucional da dignidade da pessoa humana"[100]

Assim, conclui que objeto material do dano ecológico pode advir tanto do conjunto de seres bióticos (seres vivos), abióticos (água, ar, terra) ou da interação entre eles.

Atualmente, no que concerne à teoria embasa Dora dessa responsabilidade, diverge a doutrina, oscilando entre as teorias do risco, "limitada" e "extremada".

Para a primeira (limitada), calcada na teoria da responsabilidade objetiva, ensina Destefenni, que se exige a prova do nexo de causalidade e, em virtude disso, admitem-se as excludentes que a ele estejam interligados. São elas: o caso fortuito ou força maior; o fato exclusivo de terceiro e o fato exclusivo da vítima.

---

[99] Ibid. p.168.
[100] DESTEFENNI, 2005, p. 133.

Para a segunda (extremada), fundada na teoria do risco integral, não se admite as causas excludentes, sendo suficiente “a prova do dano e da atividade. O nexo de causalidade não é com o dano, mas sim com a atividade desenvolvida pelo agente” [101].

Destaca o mesmo autor, que há diversos efeitos positivos provenientes da adoção da teoria acima citada, conforme se segue abaixo:

> a. Elide a apreciação acerca do elemento culpa;
> b. Reduz a superveniência de excludentes da responsabilidade;
> c. Desarticula a desculpa pelo fato de a atividade desenvolvida ter origem licita;
> d. Facilita o meio de prova do nexo causal pelo interessado;
> e. Atribui a aplicação da responsabilidade objetiva, tanto para danos decorrentes da ação, quanto da omissão;
> f. Impõe o emprego da teoria objetiva da responsabilidade para a reparação do dano afligido pelo particular.

Nesse ultimo caso, vale ressaltar que o dano ao meio ambiente é de interesses de todos e a todos aproveita, devendo ser tutelado mesmo que pertença a particular.

Em virtude da necessidade vital de se preservar o patrimônio ambiental para garantir a qualidade de vida das presentes e futuras gerações, imprescindível a responsabilização do agente do evento danoso aplicando-se a teoria do risco integral para, dessa forma, dar efetividade à tutela desses bens. Ressalta-se, porem, que aplicação da forma extremada devera incidir somente nos casos de omissão do Estado, para não gerar injustiças.

Enfim, a questão da prova do nexo causal do dano ambiental, ainda é muito polêmica para os doutrinadores, em especial, pelo fato de que as conseqüências provenientes de determinados danos somente são constatadas muito tempo depois, fato que por si só já dificulta tal prova. Dessa forma, as soluções ficam a cargo do magistrado, no momento em que julgam os casos em concreto.

---

[101] DESTEFENNI, 2005, p.147.

4.6 EXCLUDENTES DA RESPONSABILIDADE CIVIL

A doutrina posicionou-se contrária à impossibilidade de se responsabilizar empresas ou atividades que adquiriram o licenciamento ambiental, conforme relata Annelise Stigleder para quem a "existência de licenciamento ambiental e a observação dos limites de emissão de poluentes, bem como as autorizações administrativas, não terão o condão de excluir a responsabilidade pela reparação"[102].

As excludentes são:

a. Fato exclusivo da vitima: afirma Washington de Barros Monteiro, citado por Cavalieri, "que o nexo desaparece ou se interrompe quando o procedimento da vítima é causa única do evento" (*qui sua damnum sentit, damnum sentire nom videtur).*[103]

b. Fato de terceiro: Para Aguiar Dias, também citado pelo mesmo autor acima, terceiro "é alguém que não tem nenhuma ligação com o causador aparente do dano e o lesado". Para Cavalieri, pode ocorrer que a ação de um terceiro venha a ser o único motivo da concretização do evento danoso, eliminando a relação de causalidade entre o suposto autor e a vitima.

c. Caso fortuito e Força maior: a princípio, a doutrina esclarece a diferença existente entre essas excludentes. Será caso fortuito quando fizer menção a "evento imprevisível, e por isso, inevitável" e, se o "evento for inevitável", ainda que previsível por referir-se a fato fora do alcance do agente, caracterizada estará à força maior.

Em suma, descreve Cavalieri que a "imprevisibilidade é o elemento indispensável para a caracterização do caso fortuito, enquanto a inevitabilidade é o da força maior" [104]

---

[102] STIGLEDER, Annelise. **Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito Brasileiro.** Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2004, p. 209.
[103] CAVALIERI FILHO, apud. MONTEIRO, Washington de Barros, 2006, p.89.
[104] DESTEFENNI, 2005, p, 91.

De qualquer modo, a ocorrência de qualquer dos eventos citados eliminam a relação de causalidade por se consubstanciarem em motivo alheio a cão do suposto causador do dano.

De forma diversa se apresentam as excludentes da ilicitude acerca do dano ambiental.

Frente à problemática acerca do nexo de causalidade do dano ambiental, entende-se que a saída mais viável para tanto é aplicar a teoria do risco integral, uma vez esta não leva em conta o fator "culpa".

Necessário aclarar que esse entendimento não é unânime perante a doutrina, mas é aceito por boa parte dela, em face da ampla proteção que a Constituição concebe aos bens ambientais.

4.7. DANO AMBIENTAL

O que nos ensina Guimarães o dano em geral pode ser considerado como qualquer prejuízo que venha a ser causado, seja a si mesmo, seja a terceiro, contudo para ter relevância no mundo jurídico teríamos como o *"prejuízo a terceiro, que enseja pedido de reparação consistente na recomposição do status quo ante* ou numa importância em dinheiro (indenização)" [105]

4.7.1 Formas de Reparação do Dano Ambiental

Como primeiro ponto a ser tratado ressalte-se que a reparação do dano causado a outrem é algo que deve ocorrer em qualquer área onde este seja produzido. Porém, quanto ao dano ambiental, a regra maior a ser obedecida é a da "reparação integral", em razão do caráter difuso do bem em questão "essencial à sadia qualidade de vida".

---

[105] GUIMARÃES, Simone de Almeida Bastos. O dano ambiental . **Jus Navigandi**,

4.7.2 Reparação Especifica

Consoante a doutrina “não pode haver discricionariedade na escolha da forma de reparação ambiental”, sendo a restituição “in natura” a primeira que deverá ser imposta ao infrator.[106]

Essa reparação específica resume-se em retornar ao status quo ante do evento negativo, uma vez que o bem envolvido não pode ser quantificado monetariamente em razão do papel desencadeado na natureza, fato que traduz seu elevado valor para a preservação da vida humana.

4.7.3 Compensação

A compensação representa outra opção a ser adotada em substituição a reparação especifica, quando esta for inviável.

Destefenni propõe a seguinte definição para compensação, qual seja:

> Compensação é uma forma alternativa à reparação do dano ambiental, consistente na adoção de uma medida de equivalente importância ecológica, dentro do mesmo ecossistema em ocorreu o dano, mediante a observância de critérios técnicos especificados por órgãos públicos, desde e mediante aprovação prévia do órgão ambiental competente admissível, desde que seja impossível a reparação especifica.[107]

Apresenta aspectos mais positivos que a indenização, pois condiciona sejam investidos os recursos para recomposição, no próprio local em que ocorreu o dano ou nas suas proximidades.

Por fim, importa relatar que a especificidade também é característica da compensação, isto é, se dano efetivou-se em relação ao meio natural, a compensação deverá ser também ao meio natural.

---

[106] DESTEFENNI,2005, p.185.
[107] DESTEFENNI, 2005, p.190.

4.7.4 Indenização

No âmbito privado, a indenização é o modo tradicional de reparação do dano.

Resulta numa compensação pecuniária aos lesados, pelo agente causador do evento danoso, possibilidade legalmente prevista na Lei 7347/85 (Lei de Ação Civil Pública), artigo 3º e na Resolução nº do CONAMA.

A Lei acima citada destina os quantitativos oriundos dessas indenizações sejam encaminhados aos fundos criados para esse fim nos níveis federal e estadual, conforme já tratado anteriormente.

No entanto, alguns doutrinadores tecem críticas negativas a respeito desses fundos, tendo em vista que não há obrigatoriedade em se investir os valores levantados, em prol do local degradado, ficando a destinação subordinada aos "critérios de conveniência e oportunidade" dos respectivos conselhos.[108]

Em suma, evidente se mostra que a indenização é o meio de reparação menos viável de ser aplicado e, por isso, os valores estipulados quando da sua aplicação devem representar, acima de tudo, o caráter pedagógico. Daí conclui-se que não podem ser Taís valores irrisórios, sob pena de servir de incentivo aos poluidores, no sentir de Milaré. A indenização é cabível, portanto, em ultimo caso, ou cumulativamente às demais técnicas supramencionadas.

[108] Ibid., 2006, p.194.

CONCLUSÃO

Através de estudos históricos verificou-se que o “descobrimento” do Brasil deixou como legado uma herança predatória que favoreceu a exploração dos recursos naturais nos níveis atuais, rompendo assim a harmonia existente entre os ecossistemas naturais, fator que comprometeu, sobremaneira, a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Catástrofes ambientais foram motivos bastantes para desencadear a Conferencia de Estocolmo, e a conscientização mundial de que é imprescindível a “mudança de paradigma”, fundamento ético-filosófico que propiciou uma visão holística do meio ambiente, para a preservação do patrimônio ambiental.

A partir de então, outros eventos importantes se sucederam com o mesmo objetivo, qual seja: buscar soluções que implicassem na redução dos danos já concretizados, bem como na adoção de medidas preventivas, no sentido de se evitar a ocorrência de novos danos.

Dentre esses outros eventos, importa relatar a edição da Lei 6938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), a Conferência as Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – eco 92, a Política Nacional dos Recursos Hídricos – PNMH,a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, a promulgação da Constituição Federal de 1988, a edição da lei de crimes ambientais (9605/98), a edição da lei 8078/90 (Código de Defesa do Consumidor) e, por fim, o Estatuto das Cidades (Lei 10257/2001).

De esse despertar para a necessidade de proteção dos bens ambientais como garantia da própria existência humana surgiu o Direito Ambiental, cuja autonomia consagra-se inquestionável por possuir seus princípios próprios, e em razão do caráter difuso do bem por ele tutelado. Além disso, importa frisar sua inter-relação com os demais ramos do direito, tendo por fontes materiais os próprios desastres ecológicos, e formais, aquelas tradicionalmente aceitas pelos demais ramos, quais sejam: Constituição Federal, Leis Infraconstitucionais, tratados e acordos internacionais de que o Brasil faça parte, as normas emanadas pelos órgãos competentes, e a jurisprudência.

Sobre a tutela constitucional, destaca-se a contribuição fundamental da Constituição Federal de 1988 para a proteção dos bens em tela, posto que dedicou um capítulo para o tema, impondo ao poder público e a sociedade o dever de proteger e preservar esse patrimônio para fruição das presentes e futuras gerações, por meio do seu artigo 225, caput.

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

Ampliaram a tutela desses bens impondo a todos o cumprimento das normas ambientais, inclusive pessoas físicas e jurídicas, assim como o próprio ente estatal.

Para tanto, passo o Estado a exigir o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA e o seu respectivo relatório – RIMA, em atendimento aos princípios maiores do Direito Ambiental, quais sejam: da prevenção e da precaução.

No sentido de intensificar essa prevenção, o legislador pátrio editou a Lei 9795/99 (Educação Ambiental), determinando a inserção da educação ambiental “em todos os níveis e modalidades de processo educativo, em caráter formal e não formal”.

Relativamente à atuação popular em defesa do meio ambiente, também houve consideráveis alterações, uma vez que a sociedade adquiriu o direito de participar do processo legislativo, que apresentando projetos que integrando os conselhos dos órgãos ligados ao meio ambiente, dentre outra formas.

Por fim, o legislador descentralizou a competência administrativa em razão da matéria ambiental, permitindo que todos os entes federados possam gerenciar a preservação desses bens, promovendo assim a efetividade que o tema requer. Já em relação à competência legislativa, em síntese pode se dizer que à União incumbe atuar nos tema de interesse nacional, aos Estados os de interesses regionais e aos municípios, os locais.

Sobre a tutela administrativa dos bens em comento, cabe salientar que marcado por seu caráter difuso, o bem ambiental possui uma “destinação comum” que se consubstancia no atendimento das necessidades da coletividade, o que requer sejam impostas limitações ao seu uso, com o intuito de se manter o equilíbrio do meio natural, e, conseqüentemente da sadia qualidade de vida.

Com a edição da Lei 6938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), lançaram-se as bases necessárias para a proteção administrativa dos recursos ambientais. Por intermédio da Lei citada foi instituído o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA com o fim precípuo de interagir entre os entes federados para a colocação em prática de leis que efetivassem a tutela ambiental.

Os objetivos da PNMA, dispostos em seu artigo 2º, dizem respeito "a preservação, melhoria, recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interessados da segurança nacional e à dignidade da pessoa humana [...]"

Em suma, os princípios norteadores da política acima foram recepcionados, em sua totalidade, pela Constituição Federal em vigor que "complementando-os" ampliou a proteção indispensável à preservação do patrimônio ambiental.

A PNMA por seu artigo 9º passou a exigir o "licenciamento ambiental para empreendimentos ou atividades que demonstrassem ser "efetiva ou potencialmente poluidoras".

Vale ressaltar que esse licenciamento poderá ser exigido nos níveis federal, estadual e municipal, caso o impacto causado pela atividade ou empreendimento seja significativo e assim o entenda o poder público.

Outro ponto que merece relevo refere-se às fases procedimentais para a autorização da mencionada licença, quais sejam: licença prévia; licença de instalação e licença de operação, por ser um pré-requisito da outra.

Relativamente ao Estudo de Impacto ambiental – EIA e ao Relatório de Impacto ambiental – RIMA, vale dizer que estes se apresentam como um meio eficaz para implantação da tutela em exame, uma vez que põe em prática o princípio da prevenção.

Por último,no que se refere à tutela civil do meio ambiente, vale relembrar que a proteção aos bens ambientais é norma de ordem pública, podendo o agente de o evento danoso responder, cumulativamente, nas esferas civil, administrativa e penal.

Na esfera civil, a aplicação do instituto da responsabilidade civil tem por escopo obrigar o agente causador do dano a repará-lo, tendo por pressuposto a

subordinação do ofensor ao princípio do *nimenen laedere,* ou seja, a proibição de ofender.

Nesse sentido, mister se faz a aplicação do princípio do *restitutio in integrum*, o que vale dizer que por meio de indenização proporcional a extensão do dano, buscar-se-á recolocar o prejudicado no *status quo ante.*

Ressalte-se que as funções: reparadora, preventiva e punitiva da responsabilidade civil no âmbito do direito ambiental, encontra-se interligados aos princípios da precaução, da prevenção e do poluidor pagador, sendo que a função reparadora (específica), comporta o objetivo maior, pois visa restituir a parcela degradada ao seu estado original, quando possível.

Quanto à classificação da responsabilidade em exame, não há duvidas que o tipo a ser aplicada em ocorrendo a redução dos recursos naturais é o da responsabilidade objetiva, isto é, “sem culpa”, uma vez que o elemento chave para tanto se transporta para o nexo de causalidade entre a atividade ou empreendimento e o dano.

Embora a responsabilização do ente público tenha passado fases diferenciadas ao longo do tempo, partindo-se da sua total isenção, fase que não ocorreu no Brasil, até a sua integral responsabilização.

Por fim, atualmente vigora a responsabilização estatal pautada na objetividade (teoria do risco administrativo), isto é, desvinculada da análise dos elementos culpa, falha, ou falta do serviço. Por essa teoria, o Estado encontra respaldo para afastar sua responsabilidade diante de casos de exclusão do nexo causal.

Mesmo diante de divergências doutrinárias, em virtude da necessidade vital de se preservar o patrimônio ambiental, no sentido de garantir a qualidade de vida das presentes e futuras gerações, imprescindível a responsabilização do agente causador do dano seja, além de objetiva, fundada na teoria do risco integral para, dessa forma, dar a efetividade à tutela desses bens, nos moldes traçados pela Lei maior em seu artigo 225.

Enfim do que foi exposto, conclui-se que a responsabilidade civil do Estado por anos ambientais, tem como o principio maior a ser empregado na tutela do meio ambiente é o da “prevenção”, o que significa dizer que a não ocorrência do dano é

sempre melhor saída, imperioso se torna uma avaliação da questão em exame dentro de um contexto maior, ou seja, levando-se em conta as causas reais do problema. Já que a prevenção crucial para dar efetividade à tutela do patrimônio ambiental, é preciso que o Estado atue, primeiramente, no combate as desigualdades sociais, fator preponderante na degradação dos bens em questão, uma vez a falta de meios para sobrevivência afeta significativamente a dignidade da pessoa humana, que por sua vez, desvirtua sua concepção sobre valores.

Para tanto, é fundamental a destinação constitucional de verbas a serem empregadas como medida preventiva do dano, de forma que, detectada previamente a ocorrência de fatos que criem situações de risco para o meio ambiente, o Estado intervenha antecipando-se a concretização do evento negativo. Porém, esta medida somente surtirá efeito significativamente positivo se aplicada em conjunto com a constante fiscalização estatal.

Contudo agindo dessa forma, o Estado estará cumprindo o seu dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 7ª ed. Rio de Janeiro: 2004. 1160 p.

ALVIM, Agostinho. Da execução das obrigações e suas conseqüências. 5ª ed. São Paulo: Saraiva,1980, 403 p.

ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva, Comentários ao Código de Defesa do Consumidor. Direito processual. São Paulo: Saraiva,2002, 269 p.

BANDERA DE MELLO. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros,2003,p.861

BENJAMIM, Antônio Herman V. Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental, Revista de Direito Ambiental. São Paulo, v. 9, 1988.
BOFF, Leonardo. Saber Cuidar, Ética do Humano – Comportamento pela Terra. 7ª ed. Petrópolis: Vozes,1999.

BRASIL. Código Civil. Novo Código Civil Brasileiro: Exposição de Motivos e texto Sancionado. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas: Brasília, 2003.

BRASIL. Constituição Federal, Código Civil, Código de Processo Civil. 6ª ed. Organizador: Yussef Said Cahali. São Paulo: RT, 2004.

BRASIL. Lei 8,078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Planalto, Brasília, DF, 2006. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso 04 de março de 2009.

BRASIL. Lei 6938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e da outras providências.Publicada no Diário Oficial da União em 02 de setembro de 1981. Planalto, Brasília, DF, 2006. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/legisla.htm>.. Acesso 20 de março de 2009.

BRASIL. Lei 7347, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a Ação Civil Pública de Responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor,a bens e direitos de valor estético, histórico, turístico, e da outras providências.Publicada no Diário Oficial da União em 25 de julho de 1985. Planalto, Brasília, DF, 2006. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/legisla.htm>.. Acesso 20 de março de 2009.

BUSCHBACHER, Robert (cood.). 500 anos de destruição no Brasil: Um Balanço do Meio Ambiente. Brasília WWW – Brasil, c 2000.v.

BRASIL. Lei 9605, de 12 de fevereiro de 1988. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de atividades e condutas lesivas ao meio ambiente, e da

outras providências.Publicada no Diário Oficial da União em 17 de fevereiro de 1998. Planalto, Brasília, DF, 2006. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/legisla.htm>.. Acesso 20 de março de 2009.

CALSING, Renata de Assis. O Protocolo de Kyoto e o Desenvolvimento Sustentável. Porto Alegre: ed. Sérgio Antonio Fabris, 2005.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de responsabilidade civil. 6ª ed.São Paulo: Malheiros, 2006, 584p.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. Controle Jurisdicional da Administração Pública. São Paulo: Saraiva, 2002.

CRETELLA Júnior, José. Filosofia do Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DA SILVA, José Afonso. Direito Ambiental Constitucional. São Paulo:Malheiros, 1997.

DESTEFENNI, Marcus. A Responsabilidade Civil Ambiental e as Formas de Reparação do Dano Ambiental. 1ª ed. Campinas: Brookseller,2005.225 p.

DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro. 15ª ed São Paulo: Saraiva,2001. 7v.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, 727p.

FARIA, José Eduardo (coord.). Direito e Globalização: implicações e perspectivas. São Paulo: Malheiros, 1996.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo dicionário de língua portuguesa. 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004. 428 p.

GAGLIANO, Pablo Stolzen; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo curso de direito civil. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004. 3v.

GUIMARÃES, Simone de Almeida Bastos. O dano ambiental . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em: . Acesso em: 08 de abril. 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque de . A Época Colonial. Tomo I,v.5. São Paulo: Difel, 1996.

JUCOVISKY, Vera Lúcia Rocha Souza. Responsabilidade Civil do Estado Por Danos Ambientais – (Brasil – Portugal). São Paulo: editora Juarez de Oliveira, 2000, 76 p.

_____.O princípio constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Disponível em : http://www.jusnavegandi/jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?..> Acesso em 06 de abril de 2009.

_____. O dano ambiental indenizável e o deve de reparação do Estado. Disponível em: <http:WWW.rlcu.org.ar/Cléa/ponenciais/1%20eccuentro%20RLCU-Butske?>.acesso em 06 de abril de 2009.

_____. Tutela judicial ambiental: enfoque na tutela especifica de urgência. Disponível em: <http://www.jusnavegandi/jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?..> Acesso em 06 de abril de 2009.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 6 ed. São Paulo:Martins Fontes,1998.

KHOURI, Paulo R. Roque A. Direito do Consumidor.2.ed. São Paulo: Atlas,2005,251 p.

LEITE, José Rubens Morato. Dano Ambiental: do Individual ao coletivo Extra patrimonial. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.343 p.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 10 ed. São Paulo: Malheiros,2002.

MAGALHAES, Juraci Perez: A evolução do direito ambiental no Brasil.2ª edição aumentada, 2002,p76

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 11ª ed São Paulo: Malheiros, 1999. 720 p. ISBN 85-7420-116-2

MAGLIARI JÚNIOR, Arthur. Crimes Ambientais: lei 9605/98: Novas Disposições Gerais p: Concurso de Pessoas: Responsabilidade Penal de Pessoa Jurídica. Campinas: Interlex Informaçoes Juridicas, 2001. 408p.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente doutrina – prática – jurisprudência – glossário. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 783 p.

MONTEIRO,Washington de Barros. Curso de Direito Civil. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MORAIS, Luis Carlos Silva de. Curso de Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2004.

MUKAI, Toshio. Direito Ambiental Sistematizado. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

NORONHA, Fernando. O nexo de causalidade na responsabilidade civil. Revista dos Tribunais, ano 92, v. 816, p. 733-752, out.2003.

NUNES, Luiz Antônio Rizzato. Curso de Direito do Consumidor. São Paulo: Saraiva, 2004.

SAWEN, João Francisco Filho. Da Responsabilidade Civil do Estado. São Paulo: Lúmen Júris, 2001.284 p.

SAMPAIO , Rogério Marrone de Castro. Responsabilidade civil. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, 148 p.

SANSON, Ana Cristina Monteiro. A atuação do Ministério Público Estadual e a Responsabilidade Penal das Pessoas Jurídicas nos Crimes Ambientais. Jus Navegandi, Teresina, a9, n642, 11 de abril de 2005§=Disponível em http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?=6572. Acesso em 20 de março de 2009.

SILVA, José Afonso da.Direito ambiental constitucional**.** 2ª ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1995. 243 p.

SOUZA, Motauri Ciacchetti de .Interesses Difusos em Espécie. São Paulo: Saraiva, 2000.p. 267.

STIGLEDER, Annelise, Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito Brasileiro. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2004.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Direitos do Consumidor. A busca de um ponto de equilíbrio entre as garantias do Código de Defesa do Consumidor e os princípios gerais do direito civil e o do processo civil. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Responsabilidade civil. 3ª ed. São Paulo: Atlas,2003. 7v.

VIANA, Hélio.história do Brasil,São Paulo: Melhoramento,1970, p.15.

VICENTINO,Claudio; DORIO, Gianpaolo, História do Brasil. São Paulo: Scipione, 1997.

WAINER, Ann, Helen. Subsídios para a História do Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 1999.