

## **COORDENADOR**

**Gabriel Real Ferrer**

## **ORGANIZADORES**

**Denise Schmitt Siqueira Garcia  
Marcelo Buzaglo Dantas  
Maria Claudia da Silva Antunes e Souza**

# **GOVERNANÇA TRANSNACIONAL E SUSTENTABILIDADE**

**Volume 1 | 2016**

## **AUTORES**

**Alexandre Roberto Kleine  
André Eduardo Detzel  
André Emiliano Uba  
Antonio Augusto Baggio e Ubaldo  
Brisa Arnoud da Silva  
Bruno Macedo Dias  
Celso Costa Ramires  
Cláudia Margarida Ribas Marinho  
Daniel Mayerle  
Eduardo Arruda Schroeder  
Elcio Nacur Rezende  
Evandro Volmar Rizzo  
Fábio André Guaragni  
Fernanda Sell de Souto Goulart Fernandes  
Flávio Schlickmann  
Gabriel de Araujo Sandri  
Gilmara Vanderlinde Medeiros D Ávila  
Hebert Alves Coelho  
Heloise Siqueira Garcia  
Jimena Cardona Cuervo  
Jorge Hector Morella Junior  
Juliete Ruana Mafra Granado  
Leila Mara da Silva  
Luiz Eduardo Ribeiro Freyesleben**

**Marcelo Hamilton dos Santos  
Marco Aurélio Ghisi Machado  
Marcos Vinicius Viana da Silva  
Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza  
Mariza Viecili  
Monike Silva Póvoas  
Otávio Guilherme Margarida  
Pablo Francisco Steffen  
Paulo Marcos de Farias  
Rafael Bruning  
Rafael do Nascimento  
Rafael Maas dos Anos  
Rafael Padilha dos Santos  
Rafaela Borgo Koch  
Roberto Avila Otte  
Rodrigo Chanondá  
Rodrigo de Carvalho  
Ronan Saulo Robl  
Sandra Maria T. M. de Moura Passerino  
Sônia Aparecida de Carvalho  
Vânia Petermann  
Wellington César de Souza  
Welton Rubenich**



**COORDENADOR**

**Gabriel Real Ferrer**

**ORGANIZADORES**

**Denise Schmitt Siqueira Garcia**

**Marcelo Buzaglo Dantas**

**Maria Claudia da Silva Antunes e Souza**

# **GOVERNANÇA TRANSNACIONAL E SUSTENTABILIDADE**

**VOLUME 01 | 2016**

**ISBN: 978-85-8498-143-4**



### **Reitor**

Carlos Eduardo Garcia

### **Vice-reitora**

Neiva Pavan Machado Garcia

### **Vice-reitor Chanceler**

Cândido Garcia

### **Diretora Executiva de Gestão do Ensino Superior**

Maria Regina Celi de Oliveira

### **Diretor Executivo de Gestão da Extensão Universitária**

Adriano Augusto Martins

### **Diretora Executiva de Gestão da Pesquisa e Pós-Graduação**

Evellyn Cláudia Wietzikoski Lovato

### **Diretor Executivo da Gestão da Dinâmica Universitária**

José de Oliveira Filho

### **Diretora Executiva do Planejamento Acadêmico**

Sônia Regina da Costa Oliveira

### **Diretor Executivo de Gestão das Relações Trabalhistas**

Janio Tramontin Paganini

### **Diretor Executivo de Gestão de Assuntos Jurídicos**

Lino Massayuki Ito

### **Diretora Executiva de Gestão e Auditoria de Bens Materiais Permanentes e de Consumo**

Rosilamar de Paula Garcia

### **Diretor Executivo de Gestão de Assuntos Comunitários**

Cássio Eugênio Garcia

### **Diretora dos Institutos de Ciências Humanas, Linguísticas, Letras e Artes, de Ciências Sociais Aplicadas e de Educação**

Fernanda Garcia Velasquez

### **Coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual e Cidadania**

Celso Hiroshi Iocohama

### **Coordenador da Obra**

Gabriel Real Ferrer

(Universidade de Alicante – UA/ES)

### **Organizadores da Obra**

Denise Schmitt Siqueira Garcia

Marcelo Buzaglo Dantas

Maria Cláudia da Silva Antunes e Souza  
(Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI)

### **Autores**

Alexandre Roberto Kleine

André Eduardo Detzel

André Emiliano Uba

Antonio Augusto Baggio e Ubaldo

Brisa Arnoud da Silva

Bruno Macedo Dias

Celso Costa Ramires

Cláudia Margarida Ribas Marinho

Daniel Mayerle

Eduardo Arruda Schroeder

Elcio Nacur Rezende

Evandro Volmar Rizzo

Fábio André Guaragni

Fernanda Sell de Souto Goulart Fernandes

Flávio Schlickmann

Gabriel de Araujo Sandri

Gilmara Vanderlinde Medeiros D Ávila

Hebert Alves Coelho

Heloise Siqueira Garcia

Jimena Cardona Cuervo

Jorge Hector Morella Junior

Juliete Ruana Mafra Granado

Leila Mara da Silva

Luiz Eduardo Ribeiro Freyesleben

Marcelo Hamilton dos Santos

Marco Aurélio Ghisi Machado

Marcos Vinicius Viana da Silva

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

Mariza Viecili

Monike Silva Póvoas

Otávio Guilherme Margarida

Pablo Francisco Steffen

Paulo Marcos de Farias

Rafael Bruning

Rafael do Nascimento

Rafael Maas dos Anos

Rafael Padilha dos Santos

Rafaela Borgo Koch

Roberto Avila Otte

Rodrigo Chanondá

Rodrigo de Carvalho

Ronan Saulo Robl

Sandra Maria T. M. de Moura Passerino

Sônia Aparecida de Carvalho

Vânia Petermann

Wellington César de Souza

Welton Rubenich

**Diagramação/Revisão**  
Alexandre Zarske de Mello  
Andrey Gastaldi da Silva  
Heloise Siqueira Garcia

**Capa**  
Alexandre Zarske de Mello  
Heloise Siqueira Garcia

**Comitê Editorial E-books/PPCJ**

**Presidente**  
Dr. Alexandre Morais da Rosa

**Diretor Executivo**  
Alexandre Zarske de Mello

**Membros**  
Dr. Clovis Demarchi  
MSc. José Everton da Silva  
Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho  
Dr. Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino  
Dr. Bruno Smolarek Dias

**Créditos**

Este e-book foi possível por conta da articulação acadêmica para propagação do conhecimento científico entre os Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI e em Direito Processual e Cidadania da Universidade Paranaense – UNIPAR.

**Projeto de Fomento**

Obra resultado de Convênio com o Instituto das Águas e Meio Ambiente na Universidade de Alicante; bem como é resultado do Projeto de Pesquisa intitulado “Análise comparada dos limites e das possibilidades da avaliação ambiental estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha”, aprovado pelo CNPq com fomento por meio do MCTI/CNPq - CHAMADA UNIVERSAL (Edital nº. n. 14/2014).

**Ficha Catalográfica**

F349g Ferrer, Gabriel Real.  
Governança transnacional e sustentabilidade / Coordenador  
Gabriel Real Ferrer. – Umuarama : Universidade Paranaense

UNIPAR, 2016. E-book.  
v. 1.

ISBN 978-85-8498-143-4

1. Direito. 2. Sustentabilidade. 3. Meio ambiente. I.  
Universidade Vale do Itajaí – UNIVALI. II. Título.

## SUMÁRIO

|  |     |
|--|-----|
| APRESENTAÇÃO .....   | 8   |
| Gabriel Real Ferrer, Dr. ....  | 15  |
| Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Dr <sup>a</sup> .....   | 15  |
| Marcelo Buzaglo Dantas, Dr.....  | 15  |
| A CONSTRUÇÃO IDEOLÓGICA MUNDIAL E OS REFLEXOS BRASILEIROS DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL<br>ESTRATÉGICA.....   | 16  |
| Heloise Siqueira Garcia .....  | 16  |
| Maria Claudia da Silva Antunes de Souza .....  | 16  |
| EFEITO ESPACIAL DA COISA JULGADA MATERIAL NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL.....   | 42  |
| Rafael Brüning.....  | 42  |
| Vânia Peterman.....  | 42  |
| O DANO AMBIENTAL E SUA REPARAÇÃO .....   | 66  |
| Marco Aurélio Ghisi Machado .....  | 66  |
| Monike Silva Póvoas.....   | 66  |
| ASPECTOS EVOLUTIVOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL: DA IRRESPONSABILIDADE AO<br>RISCO E À REPARAÇÃO INTEGRAIS .....   | 83  |
| Evandro Volmar Rizzo .....   | 83  |
| Luiz Eduardo Ribeiro Freyesleben.....  | 83  |
| SUSTENTABILIDADE E ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: DESTAQUES PARA A EMPRESA EM<br>RECUPERAÇÃO JUDICIAL.....  | 101 |
| Daniel Mayerle.....  | 101 |
| Pablo Franciano Steffen .....  | 101 |
| A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO AUXILIAR DO DESENVOLVIMENTO<br>SUSTENTÁVEL.....  | 130 |
| Rafael do Nascimento .....   | 130 |
| Ronan Saulo Robl .....   | 130 |
| POR UMA “CONTRIBUIÇÃO” AMBIENTAL: ANÁLISE JURÍDICA DA TAXA DE PRESERVAÇÃO<br>AMBIENTAL CRIADA PELO MUNICÍPIO DE BOMBINHAS E PROPOSTA PRESCRITIVA DE ADEQUAÇÃO<br>CONSTITUCIONAL..... | 147 |
| Gabriel de Araujo Sandri .....   | 147 |
| A LOGÍSTICA REVERSA DE MICROCOMPUTADORES E SMARTPHONES NO BRASIL.....  | 168 |
| Sandra Maria Tabert Marcondes de Moura Passerino.....  | 168 |
| Alexandre Roberto Kleine .....   | 168 |
| AS POLÍTICAS AMBIENTAIS DO PNUMA COMO INSTRUMENTO DE PERSECUÇÃO DA<br>SUSTENTABILIDADE.....  | 183 |
| Flávio Schlickmann.....  | 183 |

|  |     |
|--|-----|
| Rafaela Borgo Koch .....   | 183 |
| GLOBALIZAÇÃO E MEIO AMBIENTE: O PROTOCOLO DE QUIOTO COMO MARCO PARA A COLOCAÇÃO EM PRÁTICA DO MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO LIMPO (MDL).....                  | 197 |
| Jorge Hector Morella Junior.....   | 197 |
| Mariza Viecili.....  | 197 |
| AUDIÊNCIA JUDICIAL PARTICIPATIVA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO INSTRUMENTO INDUTOR DA DEMOCRACIA: A COLETIVIDADE NA DEFESA E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE | 216 |
| Fernanda Sell de Souto Goulart Fernandes .....   | 216 |
| AUDIÊNCIA PÚBLICA NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO:.....   | 230 |
| UM SEGMENTO NA SOLIDIFICAÇÃO DO PRINCÍPIO AMBIENTAL DA PARTICIPAÇÃO.....   | 230 |
| Leila Mara da Silva .....  | 230 |
| OS INSTRUMENTOS ECONÔMICOS PREVISTOS EXPRESSAMENTE NA LEI Nº 6.938/1981: CONCESSÃO FLORESTAL, SERVIDÃO AMBIENTAL E SEGURO AMBIENTAL.....                     | 249 |
| Rafael Padilha dos Santos .....  | 249 |
| Rodrigo de Carvalho.....   | 249 |
| O PORQUÊ DA REPRESSÃO PENAL AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO .....  | 266 |
| Welton Rubenich.....   | 266 |
| Cláudia Margarida Ribas Marinho .....  | 266 |
| A INSTRUMENTALIZAÇÃO EFICAZ DO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO AMBIENTAL PELA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA .....   | 284 |
| Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza .....  | 284 |
| Juliete Ruana Mafra Granado .....  | 284 |
| A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO EM FAVOR DA DEMOCRACIA: O DIREITO A INFORMAÇÃO E LIVRE ESCOLHA NO CONSUMO DE ALIMENTOS TRANSGÊNICOS.....                           | 302 |
| Brisa Arnoud da Silva .....  | 302 |
| A INSERÇÃO DA DISCIPLINA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO SOLUÇÃO AOS PROBLEMAS AMBIENTAIS.....  | 338 |
| Rodrigo Chandohá da Cruz.....  | 338 |
| LICENCIAMENTO AMBIENTAL <i>VERSUS</i> DIREITO ADQUIRIDO NO BRASIL.....   | 352 |
| Paulo Marcos de Farias .....   | 352 |
| Welton Rubenich.....   | 352 |
| DA RESPONSABILIDADE CRIMINAL POR DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE.....  | 371 |
| Wellington César de Souza .....  | 371 |
| PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR).....   | 390 |
| Marcelo Hamilton dos Santos.....   | 390 |

|  |     |
|--|-----|
| A APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO COMO UMA FORMA DE ACESSO A SUSTENTABILIDADE: UMA NECESSIDADE FRENTE A UMA REAL POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE..... | 403 |
| Marcos Vinicius Viana da Silva .....   | 403 |
| AUDITORIA AMBIENTAL OU ECOAUDITORIA: INSTRUMENTO DE SUSTENTABILIDADE.....  | 422 |
| Sonia Aparecida de Carvalho .....  | 422 |
| Celso Costa Ramires .....  | 422 |
| O INSTITUTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL COMO INSTRUMENTO REGULADOR DA DIMENSÃO ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE NA SOCIEDADE DE RISCO.....  | 441 |
| Rafael Maas dos Anjos .....  | 441 |
| Antonio Augusto Baggio e Ubaldo .....  | 441 |
| RESOLUÇÃO DOS LITÍGIOS DE NATUREZA AMBIENTAL: A JUDICIALIZAÇÃO É O MELHOR CAMINHO? .....   | 465 |
| André Emiliano Uba .....   | 465 |
| Bruno de Macedo Dias .....   | 465 |
| A ATA NOTARIAL COMO MEIO DE PROVA DO DESCUMPRIMENTO DE REQUISITOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL .....   | 490 |
| Gilmara Vanderlinde Medeiros D Avila.....  | 490 |
| Roberto Avila Otte .....   | 490 |
| A RECICLAGEM DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL COMO FONTE DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE EM SUAS VERTENTES AMBIENTAL, ECONÔMICA E SOCIAL .....   | 512 |
| Eduardo Arruda Schroeder .....   | 512 |
| Otávio Guilherme Margarida .....   | 512 |
| EL DERECHO AL MINIMO VITAL DEL AGUA POTABLE EN BRASIL .....  | 534 |
| Jimena Cardona Cuervo .....  | 534 |
| IMPACTOS AMBIENTAIS DECORRENTES DA CONSTRUÇÃO DE ESTRADAS E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA RESPONSABILIDADE CIVIL .....   | 548 |
| Hebert Alves Coelho.....   | 548 |
| Elcio Nacur Rezende.....   | 548 |
| ALTERNATIVAS PARA A SUPERAÇÃO DOS OBSTÁCULOS DOGMÁTICOS DA RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA NOS CRIMES AMBIENTAIS .....   | 568 |
| André Eduardo Detzel .....   | 568 |
| Fábio André Guaragni .....   | 568 |

## APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que apresentamos mais uma obra fruto dos trabalhos dos alunos do Curso de Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica do Programa de Pós-Graduação da Universidade do Vale do Itajaí.

O trabalho em questão apresenta os artigos finais dos alunos que cursaram a disciplina Direito e Sustentabilidade, ministrada no ano de 2015 pelo Prof. Dr. Gabriel Real Ferrer da Universidade de Alicante (Espanha), professor visitante na Universidade do Vale do Itajaí no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica com bolsa CAPES, com a colaboração do Prof. Dr. Marcelo Buzaglo Dantas e Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Cláudia Antunes de Souza. Muitas destas pesquisas desenvolvidas através do **projeto de pesquisa aprovado no CNPq intitulado: “Análise comparada dos limites e das possibilidades da avaliação ambiental estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha”** e; **ao Grupo de Pesquisa “Estado, Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade”**, cadastrado no CNPq/EDATS/UNIVALI, ambos coordenados pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza.

Ao todo, são (29) vinte e nove artigos, sobre os mais diversos temas, sempre tendo como pano de fundo a temática central das pesquisas desenvolvidas na disciplina e no grupo de pesquisa.

Este volume se inicia com uma pesquisa desenvolvida por Heloíse Siqueira Garcia e Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, intitulada “a construção ideológica mundial e os reflexos brasileiros da avaliação ambiental estratégica”, em que discorrem sobre o nascimento de um instrumento ambiental, a construção da ideia da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil e a sua desenvoltura mundial.

De autoria de Vânia Petermann e Rafael Bruning, acerca do polêmico tema



envolvendo “alcance dos efeitos da coisa julgada nas ações civis públicas ambientais”, que, concluem os autores, apesar da dicção da norma legal, deve ser entendida como *erga omnes*, sem qualquer espécie de restrição decorrente da competência territorial do órgão prolator.

Os autores Marco Aurélio Ghisi Machado e Monike Silva Póvoas elaboraram texto sobre “o dano ambiental e sua reparação”, em que discorrem sobre as diferentes modalidades daquele (individual e coletivo, patrimonial e moral) e o meios de se repará-lo (restauração natural, compensação ecológica, reparação econômica).

Nesta mesma senda, Evandro Volmar Rizzo e Luiz Eduardo Ribeiro Freyesleben escreveram artigo intitulado “*Aspectos evolutivos da responsabilidade civil ambiental: da irresponsabilidade ao risco e à reparação integrais*”, em que, após traçarem um panorama da trajetória do tema no Brasil até os dias de hoje, apontam para os riscos de retrocesso (discurso de contenção).

Em outro vértice completamente distinto, mas não menos interessante, abordando a questão ambiental sob a ótica econômica, Daniel Mayerle e Pablo Francisco Steffen contribuem com o texto “*Sustentabilidade e análise econômica do Direito: destaques para a empresa em recuperação judicial*”.

Na mesma esteira da intervenção econômica no Direito Ambiental é o artigo intitulado “*A tributação ambiental como instrumento auxiliar do desenvolvimento sustentável*”, de Rafael do Nascimento e Ronan Saulo Robl, no qual os autores, após sustentarem a plena “*possibilidade dos tributos serem utilizados pelo poder público como forma de estimular a proteção ao meio ambiente*”, indicam alguns instrumentos fiscais que podem contribuir com o desenvolvimento sustentável.

“Por uma ‘contribuição’ ambiental: análise jurídica da taxa de preservação ambiental criada pelo Município de Bombinhas e proposta prescritiva de adequação constitucional” é o título do artigo de Gabriel de Araujo Sandri, que examina a

constitucionalidade do tributo municipal que foi alvo de controvérsias que chegaram ao Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, este que acabou chancelando a cobrança. O autor, contudo, entende que o tributo é inconstitucional por ofensa a diversos princípios da Carta Magna e propõe a criação de uma nova espécie tributária [“contribuição ambiental”] que atingiria a mesma finalidade visada pela taxa, sem, contudo, estar eivada do vício que aponta.

Outro texto que também envolve a questão econômica é aquele de autoria de Sandra Maria Tabert Marcondes de Moura Passerino e Alexandre Roberto Kleine, sobre importante instrumento da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (logística reversa) no que toca à destinação ambientalmente adequada de microcomputadores e *smartphones* no Brasil.

Flávio Schlickmann e Rafaela Borgo Koch examinam em seu texto como as políticas ambientais do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente podem ser instrumento de viabilizar a sustentabilidade.

Nesta mesma esteira, Jorge Hector Morella Junior e Mariza Viecili elaboraram o texto intitulado “Globalização e meio ambiente: o Protocolo de Quioto como marco para a colocação em prática do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)”. Além de procederem à análise do instrumento em tela, criado pelo Protocolo de Quioto, os autores fazem um breve histórico das principais Conferências Mundiais sobre meio ambiente.

Fernanda Sell de Souto Goulart Fernandes, no texto “*Democracia: a coletividade na defesa e preservação do meio ambiente*”, examina com densidade o instituto das audiências judiciais participativas realizadas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito de ações de controle de constitucionalidade (ADINs, ADPFs, ...) em trâmite naquela Corte. Instrumento deveras novo de participação popular no processo judicial, é visto pela autora como meio pelo qual “*o cidadão tenha oportunidade de participar, como sujeito ativo e protagonista das decisões ambientais*”.

Nesta mesma esteira, Leila Mara da Silva produziu o artigo *“Audiência pública no Poder Judiciário Brasileiro: um segmento na solidificação do princípio ambiental da participação”*, em que, igualmente, examina as hipóteses previstas no ordenamento jurídico brasileiro e os casos em que a audiência foi realizada pelo Supremo Tribunal Federal.

Importantes instrumentos econômicos destinados à preservação ambiental foram objeto de minuciosa análise por Rafael Padilha dos Santos e Rodrigo de Carvalho, que trataram da concessão florestal, da servidão ambiental e do seguro ambiental, todos previstos na Lei n. 6.938/81 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, embora sejam pouco visitados pela doutrina pátria.

Na sequência, procurando justificar as razões e o cabimento da adoção de uma tutela repressiva em matéria ambiental, Welton Rubenich e Cláudia Margarida Ribas Marinho produziram o texto intitulado *“O porquê da repressão penal ambiental no direito brasileiro”*, em que concluem que o meio ambiente deve ser protegido pelo Direito Penal.

Uma pesquisa intitulada *“a instrumentalização eficaz do princípio da prevenção ambiental pela Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)”*, desenvolvida por Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza e Juliete Ruana Mafra Granado, que apresentam uma análise da aplicação do princípio da prevenção ambiental frente ao acesso a Avaliação Ambiental Estratégica, com compreendendo a aplicabilidade do princípio da prevenção na proteção ao meio ambiente, efetivando-se através do instrumento da AAE.

*“A sociedade da informação em favor da democracia: o direito à informação e livre escolha no consumo de alimentos transgênicos”* é o título do trabalho de Brisa Arnoud da Silva. A autora, com profunda densidade, examina as diversas vertentes do direito de todos a ter conhecimento acerca da composição dos produtos, a fim de que

possam decidir se desejam consumi-lo, ou não.

Outra vertente do Direito Ambiental previsto na Constituição da República, a educação ambiental é apontada por Rodrigo Chanondá como uma solução para os problemas relacionados ao tema. Em seu texto, o autor defende que *“somente com a criação da disciplina de Educação Ambiental, sendo inserida no currículo escolar, que haverá a certeza de que os jovens serão propriamente instruídos sobre os meios de preservar e respeitar a natureza”*.

Paulo Marcos de Farias e Welton Rubenich enfrentaram, com galhardia, o tormentoso tema da incidência, ou não, de direito adquirido no que toca à licença ambiental. Após detida análise, os autores concluem que *“a licença ambiental não gerará direito adquirido ao seu titular, pois pode vir a sofrer alteração no seu regime jurídico, verbi gratia, com a descoberta de impactos negativos não previstos anteriormente ou com a invenção de novas e melhores tecnologias à preservação do meio ambiente”*. Em outras palavras, afastam o direito adquirido no licenciamento ambiental.

Wellington César de Souza examina a responsabilidade criminal por danos ao meio ambiente, com incursões acerca dos princípios do Direito Ambiental e na própria responsabilidade civil, além, é claro, da penal.

Igualmente sob a ótica dos princípios constitucionais ambientais, Marcelo Hamilton dos Santos examina o novel instituto do Cadastro Ambiental Rural à luz da função social da propriedade.

*“A aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica no Ordenamento Jurídico Brasileiro como uma forma de acesso à sustentabilidade: uma necessidade frente a uma real política de preservação do meio ambiente”* é o título do trabalho de Marcos Vinicius Viana da Silva. O autor, após reconhecer a ausência de obrigatoriedade da exigência no país, propõe seja instituída normatização regulando a matéria.

Ao tratar da auditoria ambiental como instrumento de sustentabilidade, Sônia Aparecida de Carvalho e Celso Costa Ramires desenvolveram interessante artigo em que, após uma análise genérica sobre as dimensões da sustentabilidade, examinam o instituto como delineado na União Europeia e no Brasil. Concluem que *“a auditoria ambiental verifica todos os aspectos legais, como também examina se os planos estão sendo cumpridos, propondo medidas preventivas, corretivas e métodos sustentáveis para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”*.

Rafael Maas dos Anos e Antonio Augusto Baggio e Ubaldo elaboraram o artigo intitulado *“O instituto da responsabilidade civil como instrumento regulador da dimensão econômica da sustentabilidade na sociedade de risco”*. Após tratarem separadamente de cada um dos relevantes temas que integram o artigo, os autores terminam por concluir que *“apresenta-se a responsabilidade civil como instituto jurídico capaz de limitar a desenfreada atividade econômica e produtiva das grandes corporações, resguardando a todos dos riscos de danos e prejuízos, seja por meio de punições – sanções, seja pela reparação integral ou compensação dos danos, alcançando-se, por conseguinte, segurança jurídica e estabilidade social”*.

Tema pouco explorado no Brasil, a solução de conflitos ambientais por meios alternativos à jurisdição é o foco do texto de Bruno Macedo Dias e André Emiliano Uba. Além de examinar os tradicionais mecanismos extrajudiciais de resolução de controvérsias que versam sobre meio ambiente, os autores propõem a criação e o aprimoramento de outros instrumentos, com vistas a permitir uma mais efetiva tutela ambiental que não necessite passar pelo crivo do Judiciário.

Assunto dos mais inovadores e atuais é o objeto do trabalho de Gilmara Vanderlinde Medeiros D Ávila e Roberto Avila Otte (*“A ata notarial como meio de prova do descumprimento de requisitos do licenciamento ambiental”*). A título exemplificativo sustentam os autores que *“uma simples ata notarial, confeccionada no*

*momento oportuno – anteriormente a propositura da demanda –, conseguiria comprovar ao juízo, de forma cabal, que nem todos os documentos componentes do EIA/RIMA foram disponibilizados aos interessados, a população, bastando para isto simples diligência do Tabelião, acompanhado do solicitante da ata, até a repartição pública, para que constata-se quais eram os únicos documentos disponíveis, inclusive, inserindo-os na ata notarial por meio de fotografias para que o juiz pudesse analisá-los no momento oportuno”.*

Eduardo Arruda Schroeder e Otávio Guilherme Margarida abordaram no artigo intitulado “a reciclagem dos resíduos sólidos no Brasil como fonte de aplicação do princípio da sustentabilidade em suas vertentes ambiental, econômica e social” defendendo que a sustentabilidade ganha com processos de reciclagem, tendo o instituo relevância para o meio ambiente, para a economia e igualmente para a distribuição de rendas e oportunidades.

Do convênio de dupla titulação que a UNIVALI possui com a Universidade de Caldas, na Colômbia, foi produzido o artigo de autoria de Jimena Cardona Cuervo que discorreu sobre “*El Derecho al mínimo vital del agua potable en Brasil*”.

Contribuem para o debate, os pesquisadores vinculados a **Escola Superior Dom Helder (MG)**, Hebert Alves Coelho e Elcio Nacur Rezende apresentam a pesquisa intitulada “*Impactos Ambientais Decorrentes Da Construção De Estradas E Suas Consequências Na Responsabilidade Civil*”, destacam o impacto causados pelas construções de estradas de rodagem, com destaque para as medidas preventivas e mitigatórias, bem como aborda o tema da responsabilidade civil pela degradação ambiental.

Por sua vez, André Eduardo Detzel e Fábio André Guaragni, pesquisadores vinculados ao **Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do Unicuritiba (PR)**, abordam “*Alternativas para a superação dos obstáculos dogmáticos da responsabilidade penal da pessoa jurídica nos crimes ambientais*”, propõem a discussão da possibilidade de superação dos obstáculos dogmáticos da teoria do delito

para a responsabilização penal da pessoa jurídica. Antes de responder ao referido problema, foi preciso percorrer a base constitucional e legal dos crimes ambientais, assim como analisar as características e o bem jurídico tutelado.

Por fim, reafirmamos os nossos desejos que os estudos desenvolvidos neste livro intitulado “**Direito e Sustentabilidade**” possam contribuir para lançar novos rumos ao Meio Ambiente sadio e equilibrado.

**Boa leitura a todos!**

**Gabriel Real Ferrer, Dr.**

Universidade de Alicante (Espanha),  
Professor visitante no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica  
com bolsa CAPES – PPCJ- UNIVALI

**Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, Dr<sup>a</sup>**

*Vice-Coordenadora do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Stricto  
Sensu em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI*

**Marcelo Buzaglo Dantas, Dr.**

*Pós-Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da Universidade  
do Vale do Itajaí - UNIVALI*

# A CONSTRUÇÃO IDEOLÓGICA MUNDIAL E OS REFLEXOS BRASILEIROS DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA<sup>1</sup>

Heloise Siqueira Garcia<sup>2</sup>

Maria Claudia da Silva Antunes de Souza<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

O artigo tem como tema principal a busca de uma análise do esboço histórico da Avaliação Ambiental Estratégica através de uma verificação de sua desenvoltura em âmbito mundial e brasileiro.

O tema se faz importante, pois não há como se compreender o presente sem antes o passado ser analisado, sendo que para melhor se estudar os objetivos de determinado instituto legal necessário é entender seu surgimento e desenvoltura, motivo este que torna os estudos de análise de evolução histórica tão importantes.

O desenvolvimento do artigo se dará primordialmente no âmbito do Direito Ambiental, onde se buscará analisar doutrinas e legislações ambientais específicas com a temática.

Por tudo isto, este artigo terá como objetivo geral analisar a evolução histórica da Avaliação Ambiental Estratégica no mundo e que implicações tal desenvoltura teve

---

<sup>1</sup> Este artigo compõe o item 1.1 da Dissertação de conclusão do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da autora com orientação do coautor, sob o título “A Aplicação Da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) a ações estratégicas decorrentes da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)”, disponível para acesso no link: <[http://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/1808/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20HELOISE%20SIQUEIRA%20GARCIA%20-%20vers%C3%A3o%20final%20para%20entrega%20\(1\).pdf](http://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/1808/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20HELOISE%20SIQUEIRA%20GARCIA%20-%20vers%C3%A3o%20final%20para%20entrega%20(1).pdf)>

<sup>2</sup> Doutoranda do PPCJ – UNIVALI. Mestre em Ciência Jurídica pelo PPCJ – UNIVALI. Mestre em *Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad* pela Universidad de Alicante – Espanha. Pós graduanda em Direito Previdenciário e do Trabalho pela UNIVALI. Graduada em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Advogada. Email: helo\_sg@hotmail.com.

<sup>3</sup> Doutora e Mestre em *Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad* pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Professora no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica, nos cursos de Doutorado e Mestrado em Ciência Jurídica, e na Graduação no Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Estado, Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade” cadastrado no CNPq/EDATS/UNIVALI. Coordenadora do Projeto de pesquisa aprovado no CNPq intitulado: “Análise comparada dos limites e das possibilidades da avaliação ambiental estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha”. E-mail: mclaudia@univali.br.



sobre o Brasil; e objetivos específicos verificar o surgimento dos dispositivos legais mundiais que tratam sobre Avaliação Ambiental Estratégica e quais suas principais características; e estudar os avanços já obtidos no Brasil no que diz respeito à Avaliação Ambiental Estratégica.

Portanto como problemas centrais serão enfocados os seguintes questionamentos: Como e onde surgiu a Avaliação Ambiental Estratégica? Como seguiu a aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica no mundo? Quais as principais normativas a tratarem da Avaliação Ambiental Estratégica no mundo? A Avaliação Ambiental Estratégica possui disposição legal no Brasil? Como a Avaliação Ambiental Estratégica vem sendo utilizada no Brasil?

Para tanto o artigo foi dividido em duas partes: “O nascimento de um instrumento ambiental e sua desenvoltura mundial”; e “A construção da ideia da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil”.

Na metodologia foi utilizado o método indutivo na fase de investigação; na fase de tratamento de dados o método cartesiano e no relatório da pesquisa foi empregada a base indutiva. Foram também acionadas as técnicas do referente<sup>4</sup>, da categoria<sup>5</sup>, dos conceitos operacionais<sup>6</sup>, da pesquisa bibliográfica<sup>7</sup> e do fichamento<sup>8</sup>.

## **1. O NASCIMENTO DE UM INSTRUMENTO AMBIENTAL E SUA DESENVOLTURA MUNDIAL**

---

<sup>4</sup> "explicitação prévia do motivo, objetivo e produto desejado, delimitado o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa". (PASOLD, Cesar Luis. **Prática da Pesquisa Jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2007. p. 241).

<sup>5</sup> "palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou expressão de uma idéia". (PASOLD, Cesar Luis. **Prática da Pesquisa Jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. p. 229).

<sup>6</sup> "definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias expostas". (PASOLD, Cesar Luis. **Prática da Pesquisa Jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. p. 229).

<sup>7</sup> "Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais". (PASOLD, Cesar Luis. **Prática da Pesquisa Jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. p. 240).

<sup>8</sup> "Técnica que tem como principal utilidade otimizar a leitura na Pesquisa Científica, mediante a reunião de elementos selecionados pelo Pesquisador que registra e/ou resume e/ou reflete e/ou analisa de maneira sucinta, uma Obra, um Ensaio, uma Tese ou Dissertação, um Artigo ou uma aula, segundo Referente previamente estabelecido". (PASOLD, Cesar Luis. **Prática da Pesquisa Jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. p. 233).

Antes do início do estudo da evolução histórica de aplicação mundial do instrumento ambiental Avaliação Ambiental Estratégica, doravante AAE, importante é realizar-se uma pequena introdução de abordagem conceitual para o melhor desenvolvimento da lógica de estudo.

A AAE é instrumento bastante amplo, ligado às Políticas Públicas e à governança, constituindo-se como importante ferramenta de gestão ambiental, apresentando-se como uma possibilidade real da observação da condição ambiental, não colocando cabrestos à visão do Poder Público.

Na visão de Pellin<sup>9</sup>, AAE é “[...] uma ferramenta que fornece oportunidades para a formulação de políticas, planos e programas mais sensíveis às questões ambientais; facilita a integração e coordenação entre vários atores institucionais; e aumenta e fortalece a participação pública.”

O instrumento tem o dever de discutir políticas públicas, não sendo apenas um instrumento para justificá-las, “[...] necessitando estar articulada com seu processo de formulação, a fim de subsidiar a tomada de decisão frente a alternativas viáveis e sua comparação.”<sup>10</sup>

Conforme destacam Bodnar e Rosseto<sup>11</sup>, “[...] concebe-se a avaliação ambiental estratégica como o instrumento de cognição prévio, participativo, holístico, integral e sistemático que qualifica e densifica, na perspectiva material, as escolhas públicas com ampla repercussão na qualidade de vida humana e no ecossistema.”

Ela se vincula a abordagens analíticas e participativas destinadas à integração de ideias ambientais em políticas, planos e programas, a fim de avaliar as suas interligações com as considerações econômicas e sociais.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> PELLIN, Angela; et al. Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil: considerações a respeito do papel das agências multilaterais de desenvolvimento. **Engenharia Sanitária e Ambiental**. Rio de Janeiro: v. 16. n. 1. Março de 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-41522011000100006&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522011000100006&lang=pt)> Acesso em: 10 de agosto de 2016.

<sup>10</sup> MACIEL, Marcela Albuquerque. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável: Avaliação ambiental estratégica como instrumento de integração da sustentabilidade ao processo decisório. **Anais do Congresso Brasileiro de Direito Ambiental**. São Paulo: Imprensa oficial do estado de São Paulo, 2011. v. 1. p. 463.

<sup>11</sup> BODNAR, Zenildo; ROSSETTO, Adriana Marques; BODNAR, Roberta Terezinha Uvo. A avaliação ambiental estratégica no planejamento das cidades. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. (coord.) **Avaliação Ambiental Estratégica: possibilidades e limites como instrumento de planejamento e apoio à sustentabilidade**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, p. 54.

<sup>12</sup> OCDE. **Aplicação da avaliação ambiental estratégica: guia de boas práticas na cooperação para o desenvolvimento**. OECD Publishing, 2012, p. 30.

Na realidade, a AAE vem a se diferenciar dos demais instrumentos de controle ambiental devido à sua amplitude, sua ligação com as políticas públicas e com a governança ambiental, relacionando-se diretamente com políticas, planos e programas, conhecido no mundo doutrinário ambiental como “PPP’s”<sup>13</sup>, sendo nesse sentido que Riki Therivel e Maria Partidário<sup>14</sup> desenvolvem um conceito bastante básico e direto: “Avaliação Ambiental (AA) de uma ação estratégica: uma política, plano ou programa.”

Seguindo esse viés, Ortolano e Shepherd<sup>15</sup> conceituam a AAE em termos gerais como “a avaliação ambiental no planejamento estratégico e na formação de políticas”. Assim como Riki Therivel<sup>16</sup> é breve ao conceituá-la: “strategic environmental assessment (SEA) is a process that aims to integrate environmental and sustainability considerations into strategic decision-making”

De forma resumida a AAE é um instrumento de apoio à incorporação da dimensão ambiental na tomada de decisões estratégicas, de natureza política e não técnica, que usualmente se identificam com políticas estratégicas, planos e programas, e como tal é um procedimento de melhora destes instrumentos de planejamento. Seu propósito fundamental é de avançar no desenvolvimento de políticas ambientais e de sustentabilidade desde as primeiras fases de decisão, aquelas nas quais se definem os marcos básicos de intervenção e, portanto, as que em geral tem uma maior

---

<sup>13</sup> Com vistas à melhor compreensão do pretendido no estudo, adotam-se como conceitos operacionais das categorias Política, Plano, Programa e Projetos os seguintes:

*Política*: linha de conduta geral ou direção que o governo está ou estará adotando, apoiada por juízos de valor que orientem seus processos de tomada de decisão.

*Plano*: estratégia composta de objetivos, alternativas e medidas, incluindo a definição de prioridades, elaborada para viabilizar a implementação de uma política.

*Programa*: agenda organizada dos compromissos, propostas, instrumentos e atividades necessárias para implementar uma política, podendo estar ou não integrada a um plano.

*Projeto*: intervenção que diz respeito ao planejamento, à concepção, à construção e à operação de um empreendimento ligado a um setor produtivo, ou uma obra ou infra-estrutura.” In: SADLER, B. & VERHEEM, R. **Strategic environmental assessment: status, challenges and future directions**. Zoetermeer, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environmental of the Netherlands, 1996.

“O que se observa é que as políticas, os planos e os programas possuem uma característica mais estratégica, pois determinam uma direção geral a ser tomada, apresentam objetivos gerais a serem seguidos. Já os projetos possuem um caráter mais específico, tendo a característica de concretizar as PPP’s de uma forma mais tangível.” In: GARCIA, Heloíse Siqueira; VIEIRA, Ricardo Stanziola. *Noções Elementares da Avaliação Ambiental Estratégica: uma análise didático-científica*. In: CONPEDI/ UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara. (Org.). **Direito ambiental e socioambientalismo II**. Florianópolis: Conpedi, 2015, v. 2, p. 507-523.

<sup>14</sup> THERIVEL, Riki; PARTIDARIO, Maria R. Introduction. In: THERIVEL, Riki; PARTIDÁRIO, Maria R. (eds.) **The practice of strategic environmental assessment**. London: Earthscan, 1996. p. 4.

<sup>15</sup> ORTOLANO, L.; SHEPHERD, A. apud BUCKLEY, Ralf. Strategic environmental assessment. In: PORTER, Alan L.; FITTIPALDI, John J. (Ed.). **Environmental methods review: retooling impact assessment for the new century**. Fargo (ND EUA): The Press Club, 1998. p. 77-86. Disponível em: <[https://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Green%20Book\\_Environmental%20Methods%20Review.pdf#page=81](https://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Green%20Book_Environmental%20Methods%20Review.pdf#page=81)>. Acesso em: 10 de agosto de 2016. p.77. Tradução livre.

<sup>16</sup> THERIVEL, Riki. **Strategic Environmental in Action**. 2. ed. Washington DC: earthscan, 2010, p.3.

capacidade de determinar efeitos ambientais finais no entorno e sua sustentabilidade a meio e longo prazo.<sup>17</sup>

Se considerada a doutrina diversas são as vantagens que podem ser consideradas à sua aplicação, destacam-se os dizeres de Gonçalves<sup>18</sup>, que afirma que a “[...] AAE tende a ser um vetor de promoção da sustentabilidade para o processo de planejamento e desenvolvimento de um país.” E complementa afirmando que tudo isso é devido pois a AAE tem como função primordial estimular a implementação de práticas e procedimentos que ajudam a promover o desenvolvimento sustentável.

Da mesma forma sustenta Gary Haq<sup>19</sup>, destacando que a AAE revela sua importância diante do fato que habilita a integração dos fatores ambientais e sustentáveis à tomada de decisão, agregando as causas dos problemas ambientais à busca de políticas de mitigação, ao invés de tratar dos sintomas dos impactos como AIA de projetos.

A AAE apresenta-se como um plausível instrumento na busca da minoração dos danos ambientais, que visa buscar o real alcance de uma sociedade sustentável, sendo que é instrumento disponível para a efetivação da preservação da vida humana digna na terra através de um equilíbrio essencial ao planeta entre humanos, fauna e flora, como uma forma de garantir a estabilidade da biosfera, caracterizando-se, então, como um meio de real alcance do caráter pluridimensional da sustentabilidade, agindo para gerar uma realidade mais ampla e integrada da proteção ambiental.<sup>20</sup>

Porém as vantagens não são observadas somente pela letra fria de livros e artigos científicos, se analisados os países que efetivamente a implementam as mesmas realidades destacadas nas doutrinas são vivenciadas, conforme se passará a explicar a seguir neste trabalho.

Foi o Estados Unidos da América o país pioneiro mundial na regulamentação da Avaliação de Impacto Ambiental, doravante AIA, como um conjunto amplo de

---

<sup>17</sup> JILIBERTO HERRERA, Rodrigo; BONILLA MADRIÑAN, Marcela. **Guía de evaluación ambiental estratégica**. CEPAL – Nações Unidas, 2009.

<sup>18</sup> GONÇALVES, Luiz Claudio. **Planejamento de energia e metodologia de avaliação ambiental estratégica: conceitos e críticas**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 87-88.

<sup>19</sup> HAQ, Gary. Background and contexto f astrategic environmental assessment. *In*: CARATTI, Pietro; DALKMANN Holger; JILIBERTO, Rodrigo. **Analysing Strategic Environmental Assessment**. Towards better decision-making. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar, 2004, p. 9.

<sup>20</sup> Sobre esse tema da relação da AAE com a Sustentabilidade recomenda-se a leitura de nosso artigo: GARCIA, Heloise Siqueira. A Avaliação Ambiental Estratégica e sua relação com o Direito Ambiental: um instrumento garantidor da Sustentabilidade. *In*: PRIEUR, Michel; DANTAS, Marcelo Buzaglo; VIEIRA, Ricardo Stanzola. (Org.). **Princípio da Proibição do Retrocesso em matéria Socioambiental: estudos das teorias de Michel Prieur**. Itajaí: UNIVALI, 2015, v. 2, p. 63-84.

requerimento de avaliação ambiental, através do seu Ato de Política Nacional do Meio Ambiente (*National Environmental Policy Act*), doravante NEPA, já no ano de 1969.

Segundo Gary Haq<sup>21</sup> todo o sistema de AIA apresentou-se como uma convergência de diversos fatores, como por exemplo, uma tradição de planejamento nacional, um novo nível de preocupação pública com o meio ambiente; o aumento das escalas e preocupações mais amplas dos grandes programas de desenvolvimento; e o fracasso dos procedimentos de avaliação e de revisão de projetos para contabilizar impactos ecológicos e sociais evidentes.

“NEPA apresenta uma política nacional ambiental e, como forma de alcançar essa política, requer que agências federais avaliem os impactos ambientais de suas ações.”<sup>22</sup>

Contudo, salienta-se que de antemão a criação pela legislação americana apenas previu a utilização da AIA<sup>23</sup>, porém a lacuna legal deixada pela expressão “ações federais” fez com que se abrissem discussões conceituais, onde houve, então, a regulação de incorporar àquela legislação, também, as políticas, planos e programas.

A expressão “ações federais” acabou por ser considerada pelo Conselho de Qualidade Ambiental (*Council for Environmental Quality*) como os projetos, programas, regras, regulamentos, planos, políticas ou procedimentos levados a efeito pelo

---

<sup>21</sup> HAQ, Gary. Background and contexto f astrategic environmental assessment. *In*: CARATTI, Pietro; DALKMANN Holger; JILIBERTO, Rodrigo. **Analysing Strategic Environmental Assessment**. Towards better decision-making. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar, 2004. p. 5.

<sup>22</sup> Tradução livre da autora do original: “NEPA sets out a national environmental policy and, as a means of achieving this policy, requires that federal agencies assess the environmental impacts of their actions.” *In*: THERIVEL, Riki. **Strategic Environmental Assessment in Action**. p. 45-46.

<sup>23</sup> Salienta-se que para a visão americana AIA e AAE são instrumentos distintos, a primeira ligada a projetos e a segunda a políticas, planos e programas. Para o pensamento da autora, que segue corroborado por Edis Milaré (leia mais sobre o assunto em: MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 8. ed. São Paulo: RT, 2013. p. 739/775); Felipe Campanha Demarchi e Flavia Trentini (leia mais sobre o assunto em: DEMARCHI, Felipe Camapnha; TRENTINI, Flávia. Estudo de impacto ambiental: apreciação crítica sobre a sua efetividade. *In*: BENJAMIM, Antonio Herman; et al. (org.) **Anais do Congresso Brasileiro de Direito Ambiental**. PNMA: 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente. São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011. 3. v.); e Gary Haq (leia mais sobre o assunto em: HAQ, Gary. Background and contexto f astrategic environmental assessment. *In*: CARATTI, Pietro; DALKMANN Holger; JILIBERTO, Rodrigo. **Analysing Strategic Environmental Assessment**. Towards better decision-making. p. 7-9), a AIA é um instrumento genérico, do qual decorrem algumas espécies, muitas delas observadas no Brasil, como por exemplo, o Estudo de Impacto Ambiental, o Estudo de Viabilidade Ambiental, o Relatório Preliminar Ambiental e o Relatório do Controle Ambiental, porém outras não, como é o caso da Avaliação Ambiental Estratégica.

governo americano. Tornando o EUA o primeiro país a contar com um requisito formal e legal de AAE.<sup>24</sup>

Interessante salientar que apesar de possuir a primeira legislação a tratar sobre o tema esta foi pouco alterada e aperfeiçoada, funcionando praticamente da mesma forma desde o referido ano de criação. A legislação não lista quais os tipos de ações estratégicas que requerem AAE, ficando a exigência numa definição vaga de todas as propostas de legislação ou outra ação Federal maior que afete significativamente a qualidade do meio ambiente humano, reduzindo-se, portanto, apenas a iniciativas federais ou que requeiram aprovação federal.<sup>25</sup>

Seguindo uma ordem cronológica, após mais de 20 anos da legislação americana, a Nova Zelândia promulga em 1991 a Lei 69/1991<sup>26</sup>, Política de Gestão de Recursos, onde acaba por integrar os princípios da avaliação ambiental à estrutura formal de planejamento, resultando num esquema de abordagem integrada de planejamento, avaliação e gestão ambiental, adotando duas formas de incorporação dos princípios de avaliação ambiental e gestão sustentável de recursos: avaliação de impacto ambiental de projetos e avaliação ambiental dos instrumentos de planejamentos, a englobar, este último, políticas e planos.<sup>27</sup>

Na Nova Zelândia a AAE é aplicada a todo tipo de decisões estratégicas (políticas, planos e programas), excluindo-se setores de gestão costeira e de exploração de recursos minerais, sem possuir métodos específicos.<sup>28</sup>

O ano de 1993 foi um bom ano para a AAE, no referido ano houve a implementação da mesma na Holanda, Grã-Bretanha e Dinamarca, através de atos normativos específicos.

---

<sup>24</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos – SQA – **Avaliação Ambiental Estratégica**, Projeto Instrumentos de Gestão – PROGESTÃO, Brasília: MMAqSQA, 2002. p. 39.

<sup>25</sup> THERIVEL, Riki. **Strategic Environmental Assessment in Action**. p. 46-47.

<sup>26</sup> NOVA ZELÂNDIA. **Resource Management Act 1991**. 22 de julho de 1991. Disponível em: <<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1991/0069/latest/DLM230265.html>> Acesso em: 10 de agosto de 2016.

<sup>27</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos – SQA – **Avaliação Ambiental Estratégica**, Projeto Instrumentos de Gestão – PROGESTÃO. p. 27.

<sup>28</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos – SQA – **Avaliação Ambiental Estratégica**, Projeto Instrumentos de Gestão – PROGESTÃO. p. 27-28.

Na Holanda a AAE vem como uma evolução intrínseca da AIA de projetos<sup>29</sup>, sendo que, inclusive, para a avaliação de planos e programas é usado o mesmo quadro regulamentar dos projetos sem qualquer alteração. A AIA de projetos foi introduzida na legislação já no ano de 1987, sendo que já naquela época aplicava-se à alguns tipos de planos e decisões políticas que envolvessem uso do solo e suas modificações, abastecimento de água, gestão de resíduos, aplicação de combustíveis fósseis e energia eólica, contudo diversas outras propostas de lei, política e planejamento ficavam à margem da exigência de avaliações.<sup>30</sup>

No ano de 1993, após uma revisão na política ambiental ocorrida em 1991, que determinou a necessidade de acompanhamento e informações à qualquer proposta estratégica com consequência potencialmente significativa ao meio ambiente, o governo holandês concluiu que mesmo assim tais requisitos ainda não eram satisfatórios, determinando a introdução formal de exigências para a consideração de impactos ambientais no processo de tomada de decisão por meio de requisitos estabelecidos no Plano Nacional de Meio Ambiente. Dessa forma, a AAE é regularmente usada como subsídio à formulação de políticas sob a forma de Teste Ambiental, planos e programas sob a forma de “Avaliação de Impacto Ambiental Estratégica” (*Strategic Environmental Impact Assessment*).<sup>31</sup>

Na Dinamarca a AAE foi adotada no ano de 1993 por meio de um despacho administrativo do Gabinete do Primeiro Ministro o qual determinou que todas as propostas de legislação e outras propostas governamentais submetidas à aprovação do Parlamento fossem acompanhadas de uma avaliação ambiental. No ano de 1995 um novo despacho estendeu os tipos de impacto que deveriam ser avaliados.<sup>32</sup>

Como a sua aplicação não se dá por legislação formal e sim por ato administrativo, a AAE acaba dependendo do apoio governamental e da intenção de

---

<sup>29</sup> Quase todos os países estudados referenciam-se à AIA de projetos, no Brasil esse tratamento é dado ao Estudo de Impacto Ambiental.

<sup>30</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos – SQA – **Avaliação Ambiental Estratégica**, Projeto Instrumentos de Gestão – PROGESTÃO. p. 37.

<sup>31</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos – SQA – **Avaliação Ambiental Estratégica**, Projeto Instrumentos de Gestão – PROGESTÃO. p. 37.

<sup>32</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos – SQA – **Avaliação Ambiental Estratégica**, Projeto Instrumentos de Gestão – PROGESTÃO. p. 31.

cumprir seus objetivos tanto por parte do Ministério do Meio Ambiente como dos outros ministérios, tornando a decisão de proceder a AAE discricionária.<sup>33</sup>

Na Grã-Bretanha a AAE é instrumento de ampla aplicação, estando regulamentada por três documentos de diretrizes, sendo o primeiro datado de 1993: *Apreciação Ambiental de Planos de Desenvolvimento (Environmental Appraisal of Development Plans)*, o qual institui as diretrizes para a AAE de planos diretores físico-territoriais municipais; *Apreciação de Políticas e o Meio Ambiente (Policy Appraisal and the Environment)*, de 1998; e *Diretrizes de Boa Prática de Apreciação da Sustentabilidade dos Planos Regionais (Good Practice Guide on Sustainability Appraisal of Regional Planning Guidance)*, de 1999, aplicado a planos de desenvolvimento regionais e municipais. Nos países que a compõe a AAE é aplicada à políticas, planos e programas, gerais e setoriais, de maneira sistemática e complexa, servindo de referência mundial.<sup>34</sup>

No ano de 1998 a África do Sul instituiu legislação para regulamentar a AAE através da Lei 107/1998<sup>35</sup>, *Lei Nacional de Gestão Ambiental (National Environmental Management Act)*, onde foram estabelecidas noções conceituais, modelos e um guia passo a passo para sua aplicação. Destaca-se que no referido país a AAE se dá de maneira voluntária, não sendo incumbência obrigatória de nenhuma parte envolvida na tomada de decisão.<sup>36</sup>

No Canadá a regulamentação da AAE se deu no ano seguinte, 1999, através de decreto do Gabinete de Ministros, onde foi determinada a aplicação da avaliação ambiental às políticas, planos e programas, com o objetivo de implementação de Estratégias para o Desenvolvimento Sustentável. A AAE é desde então aplicada a todo

---

<sup>33</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos – SQA – **Avaliação Ambiental Estratégica**, Projeto Instrumentos de Gestão – PROGESTÃO. p. 31.

<sup>34</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos – SQA – **Avaliação Ambiental Estratégica**, Projeto Instrumentos de Gestão – PROGESTÃO. p. 34.

<sup>35</sup> ÁFRICA DO SUL. **National Environmental Management Act**. Act n. 107, 1998. Disponível em: <[http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=201087](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=201087)>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

<sup>36</sup> GRANADO, Juliete Ruana Mafra. **A Avaliação Ambiental Estratégica na aplicação do paradigma da sustentabilidade**: os anseios do bem-estar equilibrado e o apoio à boa governança no cenário global. Dissertação de mestrado. (Curso de Mestrado em Ciência Jurídica) Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí, SC: UNIVALI, 2015. p. 91.



tipo de políticas, planos e programas, globais e setoriais, sendo feita pelo próprio proponente (*self-assessment*).<sup>37</sup>

No ano de 2001 é lançada a segunda maior normativa a tratar da AAE, a Diretiva 2001/42/CE<sup>38</sup> elaborada pela União Europeia e que alcançou a exigibilidade de incorporação nos seus 28 países membros.<sup>39</sup>

As discussões sobre uma diretiva europeia que tratasse da AAE se iniciou ao mesmo tempo que se discutia a diretiva sobre AIA de projetos, por volta do ano de 1975, tendo sido primeiro concebido que uma diretiva abordaria as duas temáticas, porém quando a primeira diretiva a trata da AIA foi aprovada, no ano de 1985, a mesma acabou por abordar apenas projetos.<sup>40</sup>

Todavia, diversas diretivas que a seguiram e que trataram sobre temáticas específicas acabaram por, aos poucos, englobar a AAE, como é o caso da Diretiva Geral de Transportes, de 1993 e a Diretiva Geral de Regiões, do mesmo ano.<sup>41</sup> Sem contar diversos países membros que já a aplicavam em legislações e normativas específicas, como é o caso dos anteriormente tratados Grã-Bretanha, Dinamarca e Holanda.

Tendo sido publicada o ano de 2001, os estados membros tinham até o ano de 2004 para implementar a diretiva nas legislações de seus países, tendo a Comissão Europeia publicado no ano de 2003 um guia de como interpretar os requerimentos da diretiva. Porém, no tempo aprazado apenas 9 dos 25 países membros da época (hoje são 28) haviam trasladado a diretiva à sua legislação. Foi só no ano de 2008 que a

---

<sup>37</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos – SQA – **Avaliação Ambiental Estratégica**, Projeto Instrumentos de Gestão – PROGESTÃO. p. 29-30.

<sup>38</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente.** *Jornal Oficial nº L 197 de 21 de julho de 2001.* Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0042&from=PT>> Acesso em: 10 de agosto de 2016.

<sup>39</sup> A União Europeia ainda possui Diretiva específica para AIA de projetos, Diretiva 2011/92/UE. (UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2011/92/UE DO Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011 relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente.** *Jornal Oficial nº L 26/1 de 28 de janeiro de 2012.* Disponível em: <<http://www.apai.org.pt/m1/1328186720directiva201192ue.pdf>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.)

<sup>40</sup> THERIVEL, Riki. **Strategic Environmental Assessment in Action.** p. 51.

<sup>41</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos – SQA – **Avaliação Ambiental Estratégica**, Projeto Instrumentos de Gestão – PROGESTÃO. p. 41.

grande maioria dos países procedeu à implementação da diretiva, sendo que a Comissão Europeia ainda possui 23<sup>42</sup> casos de infrações ativos.<sup>43</sup>

Interessantes destaques são feitos à Diretiva que se distinguem um pouco das demais legislações: ela é aplicada apenas a planos e programas, excluindo-se as políticas, intervindo nos setores de agricultura, florestas, pesca, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão de recursos hídricos, telecomunicações, turismo, ordenamento de território, uso e ocupação de solo; ela apenas considera os efeitos “ambientais” e não à sustentabilidade.

As Diretrizes para Avaliação Ambiental Estratégica estabelecem bases mínimas a serem alcançadas pelos países membros, o que gera milhares de outras Avaliações Ambientais Estratégicas todos os anos na Europa que acabam resultando, cada vez mais, no melhoramento e desenvolvimento dessas ações estratégicas.<sup>44</sup>

Na análise de aplicação da AAE em países traz-se, por fim, o destaque da China, que aprovou a Lei de Avaliação de Impacto Ambiental do povo da República da China<sup>45</sup> (*Environmental Impact Assessment Law of the People's Republic of China*) no ano de 2002 e a tornou operacional no mês de setembro do ano seguinte. A referida legislação é aplicada tanto a planos como projetos e tem por objetivo implementar o desenvolvimento sustentável estratégico, prevenindo impactos ambientais de planos e construção de projetos, assim como promover o desenvolvimento coordenado da economia, sociedade e meio ambiente.<sup>46</sup>

Em agosto de 2009 o governo chinês publicou uma nova regulamentação de um Plano de Avaliação de Impactos Ambientais (*Plan Environmental Impact Assessment –*

---

<sup>42</sup> Dado obtido no livro de Riki Therivel datado de 2010, não se conseguiu atualização destes números, considerando-se, deste modo ainda tal estimativa.

<sup>43</sup> THERIVEL, Riki. **Strategic Environmental Assessment in Action**. p. 51-52.

<sup>44</sup> DANTAS, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; CÔRTE, Juliana Guimarães Malta. Avaliação Ambiental Integrada no Brasil e a legalidade da exigência de sua realização. *In*: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. (coord.) **Avaliação Ambiental Estratégica: possibilidades e limites como instrumento de planejamento e apoio à sustentabilidade**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. p. 21.

<sup>45</sup> CHINA. **Environmental Impact Assessment Law of the People's Republic of China**. 28 de outubro de 2002. Disponível em: <[http://api.commissiomer.nl/docs/os/sea/legislation/china\\_s\\_ea\\_legislation\\_03.pdf](http://api.commissiomer.nl/docs/os/sea/legislation/china_s_ea_legislation_03.pdf)>. Acesso em: 10 de Agosto de 2016.

<sup>46</sup> THERIVEL, Riki. **Strategic Environmental Assessment in Action**. 2p. 60.

PEIA), que se aplica especificamente à ações estratégicas, o qual se baseia na referida legislação de 2002.<sup>47</sup>

Ademais ainda destaca-se a existência de um Protocolo de possibilidade de aplicação universal (qualquer país parte das Nações Unidas poderá aderi-lo), que visa a unificação dos ditames de AAE estabelecido por países, aplicando-se à planos e programas de impostos transfronteiriços e nacionais. Trata-se do Protocolo de Kiev<sup>48</sup>, assinado no ano de 2003, mas em vigor desde o ano de 2010, contando atualmente com 26 países membros.<sup>49</sup> “Seu conteúdo é semelhante a uma diretriz europeia sobre AAE (2001/42) e a União Europeia é um membro signatário do Protocolo de Kiev desde 2008.”<sup>50</sup> Tendo como objetivo primordial evitar efeitos irreversíveis e severos, proteger áreas de conservação, manter os habitats críticos e as áreas de conservação de biodiversidade importantes.<sup>51</sup>

Destaca-se pesquisa elaborada por Fernandes e Parada<sup>52</sup> que buscou considerar o enquadramento internacional da AAE, resultando-se na seguinte tabela:

TABELA I – ENQUADRAMENTO REGULAMENTAR DA AMOSTRA DE PAÍSES

<sup>47</sup> THERIVEL, Riki. **Strategic Environmental Assessment in Action**. p. 61.

<sup>48</sup> NAÇÕES UNIDAS. **PROJECTO DE PROTOCOLO RELATIVO À AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA**. Kiev, maio de 2003. Disponível em: <[http://www.unece.org/env/eia/sea\\_protocol.html](http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.html)> Acesso em: 10 de Agosto de 2016.

<sup>49</sup> Interessante é o destaque, considerando o caráter de tentativa de construção conceitual do presente trabalho científico, de que tal documento internacional já traz por si, também, um conceito do que seria a Avaliação Ambiental Estratégica em seu artigo 2º, n. 6., *in verbis*: “[...]avaliação dos efeitos prováveis no ambiente, e na saúde, o que inclui a determinação do âmbito de um relatório ambiental e a sua elaboração, a participação e consulta do público e a tomada em consideração do relatório ambiental e dos resultados da participação e da consulta do público num plano ou programa [...]” *in*: NAÇÕES UNIDAS. **PROJECTO DE PROTOCOLO RELATIVO À AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA**. Kiev, maio de 2003. Disponível em: <[http://www.unece.org/env/eia/sea\\_protocol.html](http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.html)> Acesso em: NAÇÕES UNIDAS. **PROJECTO DE PROTOCOLO RELATIVO À AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA**. Kiev, maio de 2003. Disponível em: <[http://www.unece.org/env/eia/sea\\_protocol.html](http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.html)> Acesso em: 10 de Agosto de 2016.

<sup>50</sup> PRIEUR, Michel. Avaliação do Impacto Ambiental em um contexto transfronteiriço, especificamente sobre atividades relacionadas à energia nuclear. *In*: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. (coord.) **Avaliação Ambiental Estratégica: possibilidades e limites como instrumento de planejamento e apoio à sustentabilidade**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. p. 5.

<sup>51</sup> PRIEUR, Michel. Avaliação do Impacto Ambiental em um contexto transfronteiriço, especificamente sobre atividades relacionadas à energia nuclear. *In*: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. (coord.) **Avaliação Ambiental Estratégica: possibilidades e limites como instrumento de planejamento e apoio à sustentabilidade**. p. 6.

<sup>52</sup> FERNANDES, P.; PARADA, F. A Avaliação Ambiental Estratégica de planos e programas do sector eléctrico: práticas mundiais e a experiência da rede eléctrica nacional. **XIII Encuentro Regional Iberoamericano de Cigré**. Porto Iguazu – Argentina, 2009. Disponível em: <<http://www.labplan.ufsc.br/congressos/XIII%20Eriac/C3/C3-04.pdf>> Acesso em: 10 de agosto de 2016.

| Tipo de enquadramento regulamentar  | Países   |
|---|--|
| AAE definida em legislação específica   | Portugal, Espanha, França, Bélgica, Itália, Reino Unido, Suécia, República Checa, Polónia, Estónia, Canadá, Brasil |
| AAE integrada na legislação pré-existente de Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) | Holanda, Alemanha, Finlândia, China  |
| AAE integrada em legislação enquadradora ou temática                              | Áustria, Nova Zelândia, Estados Unidos da América  |

Fonte: FERNANDES, P.; PARADA, F. A Avaliação Ambiental Estratégica de planos e programas do sector eléctrico: práticas mundiais e a experiência da rede eléctrica nacional. **XIII Encuentro Regional Iberoamericano de Cigré**. Porto Iguazu – Argentina, 2009. Disponível em: <<http://www.labplan.ufsc.br/congressos/XIII%20Eriac/C3/C3-04.pdf>> Acesso em: 10 de agosto de 2016.

Porém, após a pesquisa aqui realizada ainda se acrescentaria a Dinamarca no último quadro, e a África do Sul no primeiro. Assim como se retiraria o Brasil da primeira categoria, pois ainda não há legislação federal que a regule, apenas alguns Projetos de Lei que tramitam no Congresso Federal dos quais se especificará no próximo item.<sup>53</sup>

Desta forma, considerando a referida tabela e os dados apresentados, pode-se observar que a AAE é bastante aplicada mundialmente, considerando-se que 57% dos países aqui apresentados já possuem legislação específica sobre o tema.

## 2. A CONSTRUÇÃO DA IDEIA DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA NO BRASIL

Como observado pra primeira parte do presente trabalho, após a sua implementação legal pelo EUA, AAE passou a desenvolver-se e ser aplicada em

<sup>53</sup> Para um aprofundamento desses diversos sistemas de aplicação da AAE recomenda-se a leitura, além do referido artigo, do primeiro capítulo da obra “Analysing Strategic Environmental Assessment” (HAQ, Gary. Background and context of strategic environmental assessment. In: CARATTI, Pietro; DALKMANN Holger; JILIBERTO, Rodrigo. **Analysing Strategic Environmental Assessment**. Towards better decision-making. p. 5-15), em especial o item 1.4, onde o autor trabalha sobre os três sistemas de AAE.

diversos países, porém no Brasil ainda não se possui qualquer regulamentação de ordem federal específica, apesar de alguns estados brasileiros, assim como setores empresariais, já a utilizarem através de normativas e estruturas próprias.

A experiência brasileira em AAE é recente e limitada. Não há definição de marco legal, tampouco orientação e diretrizes técnicas que possam estabelecer uma base de referência para a sua prática voluntária. As iniciativas registradas estão ligadas aos setores de infra-estrutura, notadamente aos segmentos de energia e transportes, e fortemente baseadas na AIA. A adoção da AAE numa abordagem mais estratégica é mais recente e tem no setor de turismo a iniciativa mais promissora.<sup>54</sup>

Izabella Mônica Vieira Teixeira<sup>55</sup> explica que a desenvoltura da AAE no Brasil se desenvolveu em dois grandes momentos: um identificado em meados dos anos 90, mais especificamente entre os anos 1994 e 1998; e outro diferente desenrolado a partir de 1999.

O primeiro momento é marcado pelas primeiras tentativas formais de Avaliação Ambiental aplicada a instâncias estratégicas de planejamento, sendo todas caracterizadas como informais, pontuais e voltadas para atender demandas específicas. Tais experiências são caracterizadas por se basearem na AIA e na Avaliação de Impactos Cumulativos, doravante AIC, de projetos de grande porte.<sup>56</sup>

Nessa fase foram realizadas avaliações ambientais de cunho estratégico, por exemplo, no caso do gasoduto Brasil-Bolívia (GASBOL), realizado no ano de 1994 por exigência do Banco Mundial<sup>57</sup>; na realização do Estudo de Impacto Ambiental do Programa de Corredores de Ônibus da Prefeitura de São Paulo, que buscou avaliar de forma integrada diversos projetos de corredores de transporte coletivo, numa

---

<sup>54</sup> TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta.** Tese de doutorado. (Curso de Doutorado em Ciências em Planejamento Energético) Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2008. p. 62.

<sup>55</sup> TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta.** p. 61-73.

<sup>56</sup> TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta.** p. 61.

<sup>57</sup> “No caso do gasoduto Brasil-Bolívia, tem-se um empreendimento binacional, cuja decisão de construção foi fundamentada em dois aspectos estratégicos: (a) diversificação da matriz energética brasileira, permitindo a ampliação do uso de gás para a geração de energia elétrica; (b) integração energética na América Latina, a partir da exploração e produção de gás na Bolívia e seu fornecimento ao Brasil, por intermédio da construção de um gasoduto que ligasse os dois países.” In: TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta.** p. 63-64.

perspectiva de avaliação ambiental programática; e na tentativa de estruturação de um sistema de AAE no estado de São Paulo<sup>58</sup>, esta não bem sucedida.<sup>59</sup>

O segundo momento, desenvolvido a partir de 1999, é marcado por iniciativas setoriais voluntárias, sem apenas vincular-se ao cumprimento de exigências de agências multilaterais de financiamento; assim como pelo envolvimento do Governo Federal e governos estaduais para a adoção de processos formais e elementos básicos necessários à propositura de uma AAE. As principais iniciativas efetivamente concluídas vinculam-se aos setores de energia, transporte e turismo.<sup>60</sup>

Foi nessa época, inclusive que se iniciaram as discussões sobre a possibilidade de adoção desse instrumento no Ministério do Meio Ambiente, tendo sido publicada apostila no ano de 2002 com dados básicos da AAE, onde o Ministério busca chamar a atenção da comunidade acadêmica e legislativa brasileira para o uso da AAE no Brasil.

A partir disso houve, ainda, o desenvolvimento de um programa de capacitação de AAE, que teve como objetivo atingir quadros técnicos governamentais a partir de casos pilotos reais.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> “No caso do Estado de São Paulo, registre-se a tentativa de regulamentação do uso da AAE de modo a ampliar a aplicação da avaliação de impacto ambiental para políticas e programas setoriais. Essa tentativa fundamentou-se da percepção das limitações da avaliação ambiental aplicada a projetos individuais, conforme a experiência acumulada pela prática de análise de EIA desde 1987. A intenção foi de buscar um novo instrumento de análise ambiental, a ser aplicado no nível de planejamento dos setores governamentais que promovem grandes projetos. Por decisão do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA), estabeleceu-se, em 1994, uma comissão com o objetivo de analisar e propor um sistema que possibilitasse a avaliação das questões ambientais nas instâncias de formulação de políticas, planos e programas de interesse público. O modelo proposto seguiu uma abordagem fortemente influenciada pela prática da AIA, segundo um sistema de baixo para cima (bottom-up), e um caminho que atribuía à autoridade ambiental do governo a decisão sobre a viabilidade ambiental de programas e planos de desenvolvimento, uma espécie de ‘licenciamento ambiental de PPP’.

O resultado foi que não houve aceitação dessa proposta por parte dos demais setores do governo estadual, fazendo com que ela não fosse adiante. Em 1997, o governo do estado promoveu o estudo ‘Procedimentos Alternativos para a Operacionalização da AAE no Sistema Estadual de Meio Ambiente’ que, entre as suas recomendações, sugeriu que se buscasse uma estratégia pragmática de ajuste às práticas correntes de planejamento dos diferentes setores.” *In*: TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta.** p. 63.

<sup>59</sup> TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta.** p. 61.

<sup>60</sup> TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta.** p. 73.

<sup>61</sup> SOUZA, Cristiane Mansur de Moraes. Avaliação ambiental estratégica (AAE): limitações dos estudos de impacto ambiental (EIA). **XVII Simpósio brasileiro de recursos hídricos.** São Paulo. Disponível em: <[www.abrh.org.br/nov/xcii\\_simp\\_bras\\_rec\\_hidric\\_sao\\_paulo\\_041.pdf](http://www.abrh.org.br/nov/xcii_simp_bras_rec_hidric_sao_paulo_041.pdf)> Acesso em: 10 de agosto de 2016. p. 9.

Ademais, como já comentado, alguns estados passaram a adotar formalmente a AAE nas suas gestões como instrumento de planejamento e suporte à tomada de decisão no âmbito das políticas de infraestrutura, como foi o caso de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

No estado de Minas Gerais a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD teve a iniciativa de criar um projeto de implementação da Avaliação Ambiental Estratégica, onde cria os Núcleos de Gestão Ambiental – NGA através do Decreto nº. 43.372/2003, que possui como uma de suas funções a elaboração da Avaliação Ambiental Estratégica.

Na proposta de implantação do programa<sup>62</sup> o Governo do Estado elenca, então, o conceito de Avaliação Ambiental Estratégica, seu objetivos, quais suas principais características, quais as etapas, qual sua finalidade e as vantagens de sua implementação.

No estado de São Paulo também está havendo a aplicação do instrumento desde o ano de 1994, conforme brevemente comentado, através da criação da Resolução nº. 44 de 29 de dezembro do CONSEMA. Além de aplicá-la em diversas experiências práticas, podendo-se destacar:

- o Estudo de Impacto Ambiental do Programa de corredores de ônibus da prefeitura de São Paulo;
- a criação da usina hidrelétrica de Tijuca Alto;
- o programa de despoluição do Rio Tietê;
- o programa de transporte no Litoral Norte do Estado de São Paulo;
- a criação do Rodoanel Metropolitano, anel rodoviário na região da Grande São Paulo proposto como solução para o escoamento de carga entre o Sul e o Norte do País;
- a sua concepção no Plano Estratégico de Desenvolvimento da Cidade de São Paulo.<sup>63</sup>

No estado do Rio de Janeiro a aplicação foi no âmbito do município do Rio de Janeiro, onde no plano diretor do município, Lei Complementar 111/2011<sup>64</sup>, a AAE é intrinsecamente exigida no artigo 300<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> MINAS GERAIS. SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do estado de Minas Gerais. **Proposta de implantação da Avaliação Ambiental Estratégica**. Minas Gerais, 2003. Disponível em: <[www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/coisas/aae\\_apostila.pdf](http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/coisas/aae_apostila.pdf)>. Disponível em: 10 de agosto de 2016.

<sup>63</sup> MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Avaliação ambiental estratégica**. p. 44-46.

Ademais, ainda pode-se destacar a aplicação da AAE em diversos projetos a partir do ano de 2002<sup>66</sup>:

- Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE), 2002<sup>67</sup>;
- Eixos de integração e desenvolvimento da Amazônia, 2002<sup>68</sup>;
- Eixos estruturantes da região oeste do Paraná, 2002<sup>69</sup>;
- Exigência realizada pelo Tribunal de Contas da União no acórdão nº. 464/2004<sup>70</sup>
- Bacia do Alto Paraguai, 2006-2008<sup>71</sup>;
- Estudo da Dimensão Territorial para o planejamento, 2006-2007<sup>72</sup>;
- Oficina de AAE do Ministério dos Transportes, 2008<sup>73</sup>

---

<sup>64</sup> RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar 111, de 1º de fevereiro de 2011.** Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em 28 de março de 2011. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/cdd6a33fa14df524832578300076df48?OpenDocument>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

<sup>65</sup> Art. 300. Os órgãos responsáveis pelas políticas públicas setoriais, que integram a Política Urbana proposta por este Plano Diretor, deverão promover a integração entre seus planos, programas e projetos através da institucionalização de procedimentos administrativos que consolidem a articulação intersetorial de forma sistemática sobre bases geográficas comuns, análises conjuntas e definição de ações articuladas, racionalizadas e potencializadas em que sejam otimizados seus recursos. *In*: RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar 111, de 1º de fevereiro de 2011.** Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em 28 de março de 2011. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/cdd6a33fa14df524832578300076df48?OpenDocument>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

<sup>66</sup> Dados obtidos a partir da palestra de Paulo Cesar Gonçalves Egler, da Universidade de Brasília (UnB), no 18º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. (EGLER, Paulo Cesar Gonçalves. **Situações da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil.** 18º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. São Paulo: Fundação Mokiti Okada, 06 de junho de 2013. (Comunicação Oral)).

<sup>67</sup> Leia mais em: BANCO DO NORDESTE. **Prodetur.** Ampliando as atividades turísticas do Nordeste. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/prodetur>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

<sup>68</sup> Leia mais em: BECKER, Bertha K. Os Eixos de integração e desenvolvimento da Amazônia. **Revista TERRITÓRIO**, ano IV, nº 6, p. 29-42, jan. jun. 1999. Disponível em: <[http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/06\\_4\\_becker.pdf](http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/06_4_becker.pdf)>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

<sup>69</sup> Leia mais em: OESTE EM DESENVOLVIMENTO. **Planejamento do território.** Eixos Estruturantes. Disponível em: <<http://www.oesteemdesenvolvimento.com.br/planejamento/eixos-estruturantes>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

<sup>70</sup> Leia mais em: BRASIL. TCU. Plenário. **Acórdão 464/2004.** Rel. Min. Humberto Guimarães Souto. Publicado no DOU em 12 de maio de 2004. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

<sup>71</sup> Segundo o palestrante, foi realizado todo um estudo durante os anos de 2006 e 2008, e a AAE foi efetivamente elaborada, mas isso nunca foi efetivamente publicado.

<sup>72</sup> Composto de 7 volumes, onde a AAE foi chamada de Avaliação de Sustentabilidade. Leia mais em: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento.** Brasília: MP, 2008. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas\\_projeto/planejamento\\_territorial/plan\\_ter\\_Vol1.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/planejamento_territorial/plan_ter_Vol1.pdf)>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

<sup>73</sup> Segundo o palestrante tal oficina foi motivada por um empréstimo do Banco Mundial para o Ministério dos Transportes, objetivando criar uma metodologia para aplicação da AAE pelo Poder Executivo, com conteúdo que abordava responsabilidades, etapas, procedimentos para assegurar a qualidade, mas isso nunca foi efetivamente publicado.



Complementariamente ainda se destaca tabela criada por Izabella Mônica Vieira Teixeira<sup>74</sup>, onde a mesma apresenta os principais projetos que aplicaram a AAE no Brasil, qual o setor, em que ano foi realizado, quais foram as instituições promotoras e as informações técnicas dos mesmos.

| Projeto  | Setor               | Ano          | Promotores                 | Informações Técnicas  |
|--|---------------------|--------------|----------------------------|---|
| Bacia Araguaia-Tocantins   | Energia Elétrica    | 2002         | CEPEL – Eletrobrás         | Desenvolvimento de metodologia para o planejamento da geração de hidroeletricidade com aplicação de estudo de caso na Bacia dos rios Araguaia e Tocantins.  |
| Plano Indicativo 2003-2012   | Energia Elétrica    | 2002         | CEPEL COPPE                | Avaliação da viabilidade ambiental do Plano de acordo com critérios de sustentabilidade, considerando-se 3 níveis de análises: projetos, conjunto de projetos e o plano como um todo.   |
| Complexo do Rio Madeira  | Energia Elétrica    | 2005         | FURNAS                     | Avaliação dos efeitos ambientais de longo prazo (mudanças significativas para designar mudanças em processos instaurados na região) físicos e institucionais associados à implantação e operação do complexo Hidroelétrico do Rio Madeira e a sustentabilidade do desenvolvimento decorrente.     |
| Bacia de Camamu-Almada (2002-2003)-BA                                    | Petróleo (upstream) | 2002         | Consórcio de Empresas      | Subsidiar planejamento de investimentos de E&P em 5 blocos exploratórios concedidos, com especial atenção à cumulatividade de impactos ambientais dos projetos possíveis e orientações para o processo de licenciamento ambiental das possíveis alternativas de aproveitamento.                   |
| AAE do COMPERJ   | Petróleo            | 2007         | Petrobras                  | Avaliar os potenciais efeitos socioambientais da implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro e suas sinergias com outros projetos co-localizados, como o Arco Metropolitano e o PLANGÁS.   |
| PRODETUR- SUL (2004)   | Turismo             | 2004         | BID – MTur                 | Análise dos impactos sócio-ambientais; medidas de monitoramento e controle dos impactos; e recomendações para a gestão ambiental do Programa (AAE programática)   |
| Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável na Costa Norte | Turismo             | 2006         | Mtur                       | Uso da AAE como suporte ao planejamento do desenvolvimento do turismo na região da Costa Norte (estados do Ceará, Piauí e Maranhão) a partir da avaliação das implicações ambientais associadas às opções de desenvolvimento do turismo, em discussão entre o Ministério do Turismo e os estados. |
| RODOANEL-SP  | Transportes         | 2004         | CONSEMA DER-SP             | Viabilidade Ambiental x AIA CUMULATIVIDADE → subsídios para o licenciamento e identificação de possíveis conflitos.   |
| Programa Rodoviário de Minas Gerais                                      | Transportes         | 2006         | Governo de Minas Gerais    | Avaliar as implicações ambientais do Programa Rodoviário de Minas Gerais.   |
| AAE no PPA federal   | Planejamento        | 2002<br>2006 | Ministério do Planejamento | Avaliar a uso da AAE como ferramenta de apoio à decisão em nível estratégico no processo de planejamento do desenvolvimento do País, considerando-se a perspectiva de visão integrada no território e as implicações ambientais de projetos co-localizados.                                       |

Fonte: TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta.** Tese de doutorado. (Curso de Doutorado em Ciências em Planejamento Energético) Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2008. p. 76.

Além de todas essas aplicações observadas no Brasil, a AAE ainda foi, e é, objeto de diversos projetos de Lei, datados desde 1988 com o primeiro até 2013, o mais atual:

- PL 710/1988 (Deputado Fábio Feldmann)<sup>75</sup>;

- PL 2072/2003 (Deputado Fernando Gabeira)<sup>76</sup>;

<sup>74</sup> TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta.** p. 76.

<sup>75</sup> BRASIL. **Projeto de Lei n. 710 de 24 de maio e 1988.** Torna obrigatórios a elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15760>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

<sup>76</sup> BRASIL. **Projeto de Lei n. 2072 de 24 de setembro de 2003.** Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a fim de dispor sobre a avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=134963>>. Acesso em: 10 de

- PL 3729/2004 (Deputado Luciano Zica)<sup>77</sup>;
- PL 3957/2004 (Deputada Anna Pontes)<sup>78</sup>;
- PL 261/2011 (Deputado Marçal Filho)<sup>79</sup>; e
- PL 4996/2013 (Deputado Sarney Filho)<sup>80</sup>.

Por todas essas considerações, observa-se que no Brasil a AAE acaba por possuir alguma aplicabilidade a partir do reflexo de toda a desenvoltura mundial observada, porém sem qualquer regulamentação a nível federal que possibilite sua estruturação correta e o atendimento às suas prerrogativas de modo a não constituir-se uma anarquia instrumental.

A AAE poderia fomentar o crescimento de diversos setores da economia, como por exemplo, agricultura, floresta, pesca, energia, indústria, transporte, saneamento básico, turismo, gerenciamento de águas, telecomunicações, planejamento de solo urbano e rural, através da criação de políticas, planos e programas que visassem o seu avanço considerando a manutenção da sustentabilidade, como já realizado em diversos países com resultados positivos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Avaliação Ambiental Estratégica é instrumento bastante amplo, ligado às Políticas Públicas e à governança, constituindo-se como importante ferramenta de gestão ambiental, que propõe-se à uma avaliação estratégica, prévia, focado em

---

agosto de 2016.

<sup>77</sup> BRASIL. **Projeto de Lei n. 3729 de 08 de junho de 2004**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

<sup>78</sup> BRASIL. **Projeto de Lei n. 3957 de 07 de julho de 2004**. Regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; revoga o art. 10 da Lei nº 6.938, de 1981 (Lei nº 7.704, de 1989). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=260606>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

<sup>79</sup> BRASIL. **Projeto de Lei n. 261 de 08 de fevereiro de 2011**. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a fim de dispor sobre a avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491399>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

<sup>80</sup> BRASIL. **Projeto de Lei n. 4996 de 20 de fevereiro de 2013**. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, tornando a Avaliação Ambiental Estratégica um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565264>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

políticas, planos e projetos, ligando-se à ideia de prevenção de danos ambientais a partir de uma visão global de aspectos que visem a minoração dos danos ambientais, na busca o real alcance de uma sociedade sustentável.

Seu surgimento se dá no Estados Unidos da América através do Ato de Política Nacional do Meio Ambiente (*National Environmental Policy Act*), já no ano de 1969. A partir daí diversos países passaram a utilizá-la e implementá-la em suas normativas internas: Nova Zelândia em 1991; Holanda, Grã-Bretanha e Dinamarca em 1993; África do Sul em 1998; Canadá em 1999; toda União Europeia a partir de Diretiva específica datada de 2001; e a China em 2003.

No Brasil, entretanto, ela ainda não se possui qualquer regulamentação de ordem federal específica, apesar de alguns estados brasileiros, como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, assim como setores empresariais, já a utilizarem através de normativas e estruturas próprias.

Além de todas essas aplicações, a AAE ainda foi, e é, objeto de diversos projetos de Lei, datados desde 1988 com o primeiro até 2013, o mais atual.

Por todas essas considerações, observa-se que no Brasil a AAE acaba por possuir alguma aplicabilidade a partir do reflexo de toda a desenvoltura mundial observada, porém sem qualquer regulamentação a nível federal que possibilite sua estruturação correta e o atendimento às suas prerrogativas de modo a não constituir-se uma anarquia instrumental.

## **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

ÁFRICA DO SUL. **National Environmental Management Act**. Act n. 107, 1998. Disponível em: <[http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=201087](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=201087)>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

BANCO DO NORDESTE. **Prodetur**. Ampliando as atividades turísticas do Nordeste. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/prodetur>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

BECKER, Bertha K. Os Eixos de integração e desenvolvimento da Amazônia. **Revista TERRITÓRIO**, ano IV, nº 6, p. 29-42, jan. jun. 1999. Disponível em:

<[http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/06\\_4\\_becker.pdf](http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/06_4_becker.pdf)>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

BODNAR, Zenildo; ROSSETTO, Adriana Marques; BODNAR, Roberta Terezinha Uvo. A avaliação ambiental estratégica no planejamento das cidades. *In*: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. (coord.) **Avaliação Ambiental Estratégica**: possibilidades e limites como instrumento de planejamento e apoio à sustentabilidade. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**. Brasília: MP, 2008. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas\\_projeto/planejamento\\_territorial/plan\\_ter\\_Vol1.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/planejamento_territorial/plan_ter_Vol1.pdf)>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 710 de 24 de maio e 1988**. Torna obrigatórios a elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (RIMA). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15760>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 2072 de 24 de setembro de 2003**. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a fim de dispor sobre a avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=134963>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 3729 de 08 de junho de 2004**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 3957 de 07 de julho de 2004**. Regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal; revoga o art. 10 da Lei nº 6.938, de 1981 (Lei nº 7.704, de 1989). Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=260606>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 261 de 08 de fevereiro de 2011**. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a fim de dispor sobre a avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491399>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei n. 4996 de 20 de fevereiro de 2013**. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, tornando a Avaliação Ambiental Estratégica um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565264>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

BRASIL. TCU. Plenário. **Acórdão 464/2004**. Rel. Min. Humberto Guimarães Souto. Publicado no DOU em 12 de maio de 2004. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

CHINA. **Environmental Impact Assessment Law of the People's Republic of China**. 28 de outubro de 2002. Disponível em: <[http://api.commissiomer.nl/docs/os/sea/legislation/china\\_s\\_ea\\_legislation\\_03.pdf](http://api.commissiomer.nl/docs/os/sea/legislation/china_s_ea_legislation_03.pdf)>. Acesso em: 10 de Agosto de 2016.

DANTAS, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; CÔRTE, Juliana Guimarães Malta. Avaliação Ambiental Integrada no Brasil e a legalidade da exigência de sua realização. *In*: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. (coord.) **Avaliação Ambiental Estratégica**: possibilidades e limites como instrumento de planejamento e apoio à sustentabilidade. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

DEMARCHI, Felipe Camapnha; TRENTINI, Flávia. Estudo de impacto ambiental: apreciação crítica sobre a sua efetividade. *In*: BENJAMIM, Antonio Herman; et al. (org.) **Anais do Congresso Brasileiro de Direito Ambiental**. PNMA: 30 anos da Política

Nacional de Meio Ambiente. São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011. 3. v.

EGLER, Paulo Cesar Gonçalves. **Situações da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil**. 18º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. São Paulo: Fundação Mokiti Okada, 06 de junho de 2013. (Comunicação Oral)

FERNANDES, P.; PARADA, F. A Avaliação Ambiental Estratégica de planos e programas do sector eléctrico: práticas mundiais e a experiência da rede eléctrica nacional. **XIII Encontro Regional Iberoamericano de Cigré**. Porto Iguazu – Argentina, 2009. Disponível em: <<http://www.labplan.ufsc.br/congressos/XIII%20Eriac/C3/C3-04.pdf>> Acesso em: 10 de agosto de 2016.

GARCIA, Heloise Siqueira. A Avaliação Ambiental Estratégica e sua relação com o Direito Ambiental: um instrumento garantidor da Sustentabilidade. *In*: PRIEUR, Michel; DANTAS, Marcelo Buzaglo; VIEIRA, Ricardo Stanziola. (Org.). **Princípio da Proibição do Retrocesso em matéria Socioambiental: estudos das teorias de Michel Prieur**. Itajaí: UNIVALI, 2015, v. 2.

GARCIA, Heloise Siqueira; VIEIRA, Ricardo Stanziola. Noções Elementares da Avaliação Ambiental Estratégica: uma análise didático-científica. *In*: CONPEDI/UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara. (Org.). **Direito ambiental e socioambientalismo II**. Florianópolis: Conpedi, 2015, v. 2, p. 507-523.

GONÇALVES, Luiz Claudio. **Planejamento de energia e metodologia de avaliação ambiental estratégica: conceitos e críticas**. Curitiba: Juruá, 2009.

GRANADO, Juliete Ruana Mafra. **A Avaliação Ambiental Estratégica na aplicação do paradigma da sustentabilidade: os anseios do bem-estar equilibrado e o apoio à boa governança no cenário global**. Dissertação de mestrado. (Curso de Mestrado em Ciência Jurídica) Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí, SC: UNIVALI, 2015.

HAQ, Gary. Background and contexto f astrategic environmental assessment. *In*: CARATTI, Pietro; DALKMANN Holger; JILIBERTO, Rodrigo. **Analysing Strategic**

**Environmental Assessment.** Towards better decision-making. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar, 2004.

JILIBERTO HERRERA, Rodrigo; BONILLA MADRIÑAN, Marcela. **Guía de evaluación ambiental estratégica.** CEPAL – Nações Unidas, 2009.

MACIEL, Marcela Albuquerque. Políticas públicas e desenvolvimento sustentável: Avaliação ambiental estratégica como instrumento de integração da sustentabilidade ao processo decisório. **Anais do Congresso Brasileiro de Direito Ambiental.** São Paulo: Imprensa oficial do estado de São Paulo, 2011. v. 1.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente.** 8. ed. São Paulo: RT, 2013.

MINAS GERAIS. SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do estado de Minas Gerais. **Proposta de implantação da Avaliação Ambiental Estratégica.** Minas Gerais, 2003. Disponível em: <[www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/coisas/aae\\_apostila.pdf](http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/coisas/aae_apostila.pdf)>. Disponível em: 10 de agosto de 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. Secretaria de qualidade ambiental nos assentamentos humanos – SQA – **Avaliação Ambiental Estratégica,** Projeto Instrumentos de Gestão – PROGESTÃO, Brasília: MMAqSQA, 2002.

NAÇÕES UNIDAS. **PROJECTO DE PROTOCOLO RELATIVO À AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA.** Kiev, maio de 2003. Disponível em: <[http://www.unece.org/env/eia/sea\\_protocol.html](http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.html)> Acesso em: 10 de Agosto de 2016.

NOVA ZELÂNDIA. **Resource Management Act 1991.** 22 de julho de 1991. Disponível em: <<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1991/0069/latest/DLM230265.html>> Acesso em: 10 de agosto de 2016.

OCDE. **Aplicação da avaliação ambiental estratégica:** guia de boas práticas na cooperação para o desenvolvimento. OECD Publishing, 2012.

OESTE EM DESENVOLVIMENTO. **Planejamento do território.** Eixos Estruturantes. Disponível em: <<http://www.oesteemdesenvolvimento.com.br/planejamento/eixos-estruturantes>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

ORTOLANO, L.; SHEPHERD, A. apud BUCKLEY, Ralf. Strategic environmental assessment. *In*: PORTER, Alan L.; FITTIPALDI, John J. (Ed.). **Environmental methods review: retooling impact assessment for the new century**. Fargo (ND EUA): The Press Club, 1998. p. 77-86. Disponível em: <[https://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Green%20Book\\_Environmental%20Methods%20Review.pdf#page=81](https://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Green%20Book_Environmental%20Methods%20Review.pdf#page=81)>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

PASOLD, Cesar Luis. **Prática da Pesquisa Jurídica e metodologia da pesquisa jurídica**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2007.

PELLIN, Angela; et al. Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil: considerações a respeito do papel das agências multilaterais de desenvolvimento. **Engenharia Sanitária e Ambiental**. Rio de Janeiro: v. 16. n. 1. Março de 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-41522011000100006&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-41522011000100006&lang=pt)> Acesso em: 10 de agosto de 2016.

PRIEUR, Michel. Avaliação do Impacto Ambiental em um contexto transfronteiriço, especificamente sobre atividades relacionadas à energia nuclear. *In*: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de. (coord.) **Avaliação Ambiental Estratégica: possibilidades e limites como instrumento de planejamento e apoio à sustentabilidade**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar 111, de 1º de fevereiro de 2011**. Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em 28 de março de 2011. Disponível em: <<http://mail.camara.rj.gov.br/APL/Legislativos/contlei.nsf/a99e317a9cfec383032568620071f5d2/cdd6a33fa14df524832578300076df48?OpenDocument>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

SADLER, B. & VERHEEM, R. **Strategic environmental assessment: status, challenges and future directions**. Zoetermeer, Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environmental of the Netherlands, 1996.

SOUZA, Cristiane Mansur de Moraes. Avaliação ambiental estratégica (AAE): limitações dos estudos de impacto ambiental (EIA). **XVII Simpósio brasileiro de recursos hídricos**. São Paulo. Disponível em:



<[www.abrh.org.br/nov/xcii\\_simp\\_bras\\_rec\\_hidric\\_sao\\_paulo\\_041.pdf](http://www.abrh.org.br/nov/xcii_simp_bras_rec_hidric_sao_paulo_041.pdf)> Acesso em: 10 de agosto de 2016.

TEIXEIRA, Izabella Mônica Vieira. **O uso da Avaliação Ambiental Estratégica no planejamento da oferta de blocos para exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil: uma proposta.** Tese de doutorado. (Curso de Doutorado em Ciências em Planejamento Energético) Programas de Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ, 2008.

THERIVEL, Riki. **Strategic Environmental in Action.** 2. ed. Washigton DC: earthscan, 2010.

THERIVEL, Riki; PARTIDARIO, Maria R. Introduction. *In*: THERIVEL, Riki; PARTIDÁRIO, Maria R. (eds.) **The practice of strategic environmental assessment.** London: Earthscan, 1996.

UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente.** Jornal Oficial nº L 197 de 21 de julho de 2001. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32001L0042&from=PT>> Acesso em: 10 de agosto de 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2011/92/UE DO Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011 relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente.** Jornal Oficial nº L 26/1 de 28 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www.apai.org.pt/m1/1328186720directiva201192ue.pdf>>. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

# **EFEITO ESPACIAL DA COISA JULGADA MATERIAL NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL<sup>1</sup>**

**Rafael Brüning<sup>2</sup>**

**Vânia Peterman<sup>3</sup>**

## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo visa à abordagem sobre os efeitos espaciais da coisa julgada material na ação civil pública ambiental, significando-se, pois, análise da abrangência espacial e territorial da sentença transitada em julgado na ação civil pública ambiental.

A pesquisa justifica-se porque, em matéria ambiental, nem sempre os titulares de direitos ligados por idênticas circunstâncias fático-jurídicas, estão situados na mesma jurisdição do órgão prolator da sentença de mérito transitada em julgado. Esta constatação, assim, abre caminho para duas indagações que este estudo propõe analisar: quais os limites dessa decisão? Qual a melhor interpretação com vistas à proteção do ambiente presente e das futuras gerações?

Para discorrer a respeito do tema, primeiro situar-se-á o leitor nas normas de proteção processual coletiva no direito brasileiro. Após, serão mencionados os principais avanços que ocorreram no processo coletivo (e por consequente da ação civil pública), especialmente a partir da edição da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7347/85), destacando-se a disciplina da coisa julgada.

Na sequência, discorrer-se-á sobre a coisa julgada, com ênfase à material, em razão da ínsita ligação com os efeitos de quem (quais pessoas) é beneficiado ou

---

<sup>1</sup> Artigo Científico apresentado para a conclusão da Unidade Curricular “Seminário: Direito e Sustentabilidade (2014.2), do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – PPC/UNIVALI – Curso de Mestrado em Ciência Jurídica.

<sup>2</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – PPC/UNIVALI – Curso de Mestrado em Ciência Jurídica. Especialista em Direito Processual Civil pela UNIDAVI (Universidade do Alto Vale do Itajaí). Ex-Promotor de Justiça substituto. Juiz de Direito do Estado de Santa Catarina. E-mail: rafaelbruning@hotmail.com.

<sup>3</sup> Mestranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – PPC/UNIVALI – Curso de Mestrado em Ciência Jurídica. Juíza de Direito do Estado de Santa Catarina. E-mail: vaniapete@hotmail.com.

prejudicado com a sentença transitada em julgado na ação civil pública ambiental, e a ligação também com a questão espacial e territorial.

Após isso, serão abordadas as principais características da ação civil pública nos direitos por ela tutelados (com ênfase para o direito difuso, já que o artigo trata da ação civil pública ambiental, e o ambiente é considerado como sendo direito difuso), bem como em relação à legitimidade processual ativa, à extensão do dano e à competência.

Ao final, apresentar-se-á a conclusão a respeito da eficácia da decisão meritória prolatada na ação civil pública ambiental, observando-se o melhor interesse ao ambiente e quais os critérios mais adequados para tanto.

## **1. A CONFORMAÇÃO DO CENÁRIO ATUAL BRASILEIRO PARA A PROTEÇÃO DE DIREITOS COLETIVOS**

A Ação Civil Pública é instrumento processual relativamente novo no Direito Brasileiro. O Código de Processo Civil (CPC) vigente, de 1973, foi moldado para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais, mediante demandas promovidas pelo próprio lesado. Tanto é que o art. 6º do CPC previu, como regra, que “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”.

O CPC não previu instrumentos para a tutela de direitos da coletividade, isto é, para a defesa de direitos transindividuais, de titularidade indivisível, como são chamados os interesses difusos e coletivos (art. 81, incisos I e II, do Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8.078/90<sup>4</sup>).

Foi principalmente a partir de 1985, com a edição da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85)<sup>5</sup>, que o processo civil brasileiro passou a prever a tutela de direitos e interesses transindividuais<sup>6</sup>, ou seja, a admitir o uso de demanda judicial com o fito de

---

<sup>4</sup> Doravante usar-se-á a expressão CDC para se referir ao Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90).

<sup>5</sup> Para se referir à Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), doravante utilizaremos a sigla LACP.

<sup>6</sup> Entendidos como tais os direitos difusos e coletivos, mencionados respectivamente nos incisos I e II do parágrafo único do art. 81 do CDC.

assegurar direitos da coletividade. Antes se manejava - e ainda se pode manejar, para essas questões, a Ação Popular – Lei nº 4.717/65, que trata apenas da tutela coletiva ao patrimônio público.

Desde então, inúmeros avanços ocorreram, sendo inquestionável que as demandas coletivas representaram (e representam cada vez mais, dadas às características da “sociedade de massa” na qual vivemos) importantíssimo instrumento para a efetivação dos direitos da coletividade, além de contribuírem para melhor funcionamento da Justiça, na medida em que se torna desnecessário o ajuizamento de milhares de ações individuais para dar solução a problema que poderá ser dirimido em única demanda, atingindo a prestação jurisdicional, por essa via, tanto direito individual como coletivo (no caso dos direitos individuais homogêneos).

Um dos principais avanços, à época da edição da Lei da Ação Civil Pública - LACP (1985) decorreu, dentre outras previsões legais, da disposição contida no art. 16 de tal Lei, no sentido de que a sentença civil proferida numa ação civil pública faria coisa julgada “erga omnes”, significando que os efeitos da sentença, no que tange aos limites subjetivos da lide, se estenderiam para todos os respectivos titulares dos direitos tutelados por essa ação. Assim era o texto do mencionado artigo, em sua redação original: “Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, exceto se o pedido na ação for rejeitado por deficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá ajuizar nova ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.”

Com a edição do Código de Defesa do Consumidor - CDC houve avanço ainda maior na tutela dos direitos coletivos. O parágrafo único do art. 81 do CPC, incisos I, II e III, conceituou, respectivamente, os direitos (ou interesses) difusos, os coletivos, e os individuais homogêneos. Dispôs a norma mencionada:

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Decorrente das conceituações citadas se pode dizer que, com a edição do CDC, houve significativa ampliação do uso das ações coletivas, agora aptas a tutelar, também os direitos individuais homogêneos, além de qualquer outro direito difuso ou coletivo (inciso IV do art. 1º da LACP, inserido com a edição do CDC).

Além disso, o CDC avançou também ao tratar da coisa julgada nas ações coletivas de maneira mais detalhada que o anteriormente citado art. 16 da LACP, estabelecendo (no art. 103, incisos I, II e III) os efeitos da coisa julgada para cada das espécies dos direitos coletivos *latu sensu*<sup>7</sup>, isto é, tratou desses efeitos para os direitos difusos, coletivos, e também para os individuais homogêneos, assim dispondo:

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

II - ultra partes, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;

III - erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.

Tamanho foi o avanço, porém, que o legislador, com a intenção de restringir o alcance das pessoas que poderiam ser beneficiadas com as ações coletivas (e, portanto, reduzir ou restringir a eficácia da resolução judicial coletiva de conflitos julgados em sede de ação civil pública), alterou a redação original do art. 16 da LACP, por meio da Medida Provisória nº 1.570/97, convertida na Lei nº 9.494/97, prevendo que a sentença civil fará coisa julgada erga omnes, mas “nos limites da competência territorial do órgão prolator”.

---

<sup>7</sup> Na referência aos direitos coletivos *latu sensu* pretende-se fazer menção ao gênero dos direitos coletivos, dos quais são espécies os direitos difusos, coletivos (*strictu sensu*) e individuais homogêneos.

Esta alteração, desde então, permanece em vigor, podendo-se afirmar (ao menos em tese), com isso, que houve nítida limitação do alcance, na ação civil pública, das pessoas que têm direitos prevenidos (no caso de ameaça) ou reparados (no caso de lesão), no sentido de alcançar, beneficiar ou atingir apenas aquelas pessoas que se encontram no espaço da jurisdição territorial do órgão judicial prolator da sentença.

Apesar dessa nítida limitação legal, há controvérsias se efetivamente tem eficácia a alteração feita no art. 16 da LACP, ou seja, se produz efeitos, limitando espacialmente o alcance das pessoas que se encontram numa mesma posição jurídica aos limites da competência territorial do órgão prolator da sentença, pois o art. 103 do CDC também tratou da coisa julgada no processo coletivo (sem fazer essa restrição – nos limites da competência territorial do órgão prolator da sentença), sendo que quando da entrada em vigor do CDC a LACP foi alterada, passando-se a prever, no art. 21 deste último diploma legal, que se aplica à ação civil pública, no que for cabível, os dispositivos do CDC que tratam da defesa do consumidor em juízo.

A controvérsia também se dá em razão da natureza indivisível dos direitos difusos e coletivos, sendo impossível, assim, limitar o alcance dos limites subjetivos da coisa julgada com base por critérios territoriais.

O fato é que, diante dessa controvérsia, a prevalecer a norma do art. 16 da LACP, tem-se limitação espacial do alcance da ação civil pública aos limites da competência territorial do órgão prolator. Contudo, se válida for apenas a norma do art. 103 do CDC, não haveria essa limitação espacial, de modo que a coisa julgada seria efetivamente “erga omnes”.

## **2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O INSTITUTO DA COISA JULGADA MATERIAL E SEUS EFEITOS NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AMBIENTAIS**

Devido à própria falibilidade ínsita ao ser humano, é compreensível e justificável que as decisões judiciais possam ser questionadas, através dos respectivos recursos. Sucede que a impugnação das decisões imutáveis não pode ser irrestrita. A partir de certo momento, é preciso garantir estabilidade do que foi decidido, sob pena

de perpetuar-se a incerteza sobre a situação jurídica submetida à apreciação do Poder Judiciário. Assim, esgotados ou não utilizados adequadamente os recursos previstos em lei, encerra-se o debate e o julgamento final torna-se imutável e indiscutível. Surge, então, a coisa julgada.<sup>8</sup>

Constata-se, portanto, dessa característica ínsita à coisa julgada, que tal instituto jurídico integra o conteúdo do direito fundamental à segurança jurídica, encontrando, inclusive, previsão expressa no art. 5º, inciso XXXVI da CF.

Por outro lado, “A coisa julgada não é instrumento de justiça, frise-se. Não assegura a justiça das decisões. É, isso sim, garantia da segurança, ao impor a definitividade da solução judicial acerca da situação jurídica que lhe foi submetida”.<sup>9</sup>

A coisa julgada é a imutabilidade da norma jurídica individualizada na parte dispositiva da decisão judicial. Quando essa imutabilidade ocorre em relação apenas ao processo em que houve o trânsito em julgado da norma jurídica individualizada no dispositivo da sentença, tem-se a coisa julgada meramente formal. Nesse caso, a sentença não pode mais ser impugnada nos mesmos autos, seja pelo esgotamento dos recursos, seja pelo decurso do prazo para recorrer. Contudo, nada impede que em outro processo, a questão seja novamente discutida. Na coisa julgada formal, portanto, tem-se a perda do direito de impugnar a decisão judicial no processo em que foi proferida, mas como a decisão não resolveu o mérito da questão (vide art. 269 do CPC) é possível rediscutir a questão num outro processo, ajuizado posteriormente. Já a coisa julgada material impede a rediscussão da questão tanto no processo em que foi proferida a decisão como em qualquer outro, pois há resolução do mérito.

Somente decisões de mérito estão aptas à imunidade pela coisa julgada. São decisões de mérito aquelas descritas no art. 269 do CPC (em suma, decisões que certifiquem a existência ou inexistência de algum direito). No sistema processual brasileiro, o legislador claramente restringiu a ocorrência da coisa julgada material a

---

<sup>8</sup> DIDIER Jr, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de Direito Processual Civil**: Teoria da Prova, Direito Probatório, Ações Probatórias, Decisão, Precedente, Coisa julgada e Antecipação dos efeitos da tutela. Vol. 2. Bahia: Ed. Juspodivm. 8ª ed, 2013. p. 467.

<sup>9</sup> DIDIER Jr, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de Direito Processual Civil**: Teoria da Prova, Direito Probatório, Ações Probatórias, Decisão, Precedente, Coisa julgada e Antecipação dos efeitos da tutela. p. 468.

estas decisões, conforme se vê do art. 468 do CPC: “A sentença, que julgar total ou parcialmente a lide, tem força de lei nos limites da lide e das questões decididas”.

Nesse caminho vale lembrar que o art. 467 do CPC conceitua coisa julgada a que se refere no parágrafo acima: “Denomina-se coisa julgada material a eficácia, que torna imutável e indiscutível a sentença, não mais sujeita a recurso ordinário ou extraordinário”.

Há na doutrina diferentes acepções sobre o instituto da coisa julgada<sup>10</sup>: a) coisa julgada como um efeito da decisão; b) coisa julgada como uma qualidade dos efeitos da decisão; c) coisa julgada como uma situação jurídica do conteúdo da decisão.

Não interessa para o presente estudo, porém, analisar o instituto da coisa julgada material adentrando-se com profundidade nessas acepções. É importante, isto sim, verificar os efeitos espaciais da coisa julgada material na ação civil pública ambiental. De todo modo, mostra-se conveniente destacar a conclusão de Fredie DIDIER JÚNIOR ao abordar essa questão das acepções acerca da coisa julgada material:

Reunindo o que há de relevante nas teorias acima expostas, e partindo, como sempre, das noções básicas da teoria geral do direito, entendemos que a coisa julgada é um efeito jurídico (uma situação jurídica, portanto) que nasce a partir do advento de um fato jurídico composto consistente na prolação de uma decisão jurisdicional sobre o mérito (objeto litigioso), fundada em cognição exauriente, que se tornou inimpugnável no processo em que foi proferida. E este efeito jurídico (coisa julgada) é, exatamente, a imutabilidade do conteúdo do dispositivo da decisão, da norma jurídica individualizada ali contida. A decisão judicial, neste ponto, é apenas um dos fatos que compõe o suporte fático para a ocorrência da coisa julgada, que, portanto, não é um seu efeito.

Quanto ao regime jurídico da coisa julgada, ou seja, o conjunto de normas que estruturam esse instituto se destacam três questões: a) limites subjetivos da coisa julgada (quando se examina quem se submete aos seus efeitos; b) limites objetivos da coisa julgada (quando se examina o que se submete aos seus efeitos; c) modo de produção (quando se analisa como a coisa julgada se forma).

Em relação aos limites objetivos, basta analisar, em suma, o quê, qual caso, que matéria está sendo decidida. Somente se submete à coisa julgada material a norma

---

<sup>10</sup> DIDIER Jr, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de Direito Processual Civil: Teoria da Prova, Direito Probatório, Ações Probatórias, Decisão, Precedente, Coisa julgada e Antecipação dos efeitos da tutela.** p. 472.



jurídica concreta, contida na parte dispositiva da decisão e que julga o pedido. O conteúdo dessa norma, em relação a o quê está sendo decidido, é o limite objetivo da coisa julgada. Assim, se há, por exemplo, decisão judicial definitiva proibindo a instalação de antena telefônica em determinado bairro de determinado município esse será o limite objetivo da coisa julgada: a instalação de antena telefônica em naquela região judicialmente delimitada.

Já os limites subjetivos dizem respeito a quem está submetida à coisa julgada. No exemplo acima, caberia indagar, agora, quem está proibido de instalar antena telefônica no local. Nesse aspecto, a coisa julgada pode se operar inter partes, ultra partes ou erga omnes.

Como regra, a coisa julgada só vincula as partes, ou seja, só tem validade para os sujeitos que figuraram no processo como parte. Em nosso sistema, essa é a regra geral, insculpida na primeira parte do art. 472 do CPC: “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não beneficiando, nem prejudicando terceiros”.

A respeito vale destacar o que ensina Fredie DIDIER JÚNIOR:

Este dispositivo do CPC inspirou-se nas garantias constitucionais da inafastabilidade da jurisdição, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, XXXV, LIV e LV, CF). Isso porque, segundo o espírito do sistema processual brasileiro, ninguém poderá ser atingido pelos efeitos de uma decisão jurisdicional transitada em julgado, sem que se lhe tenha sido garantido o acesso à justiça, com um processo devido, onde se oportunize a participação em contraditório.<sup>11</sup>

Excepcionalmente, a coisa julgada pode atingir determinados terceiros, isto é, determinadas pessoas que não foram partes no processo em que a decisão que se tornou imutável foi proferida. É a chamada coisa julgada ultra partes, em que os efeitos da coisa julgada estendem-se a terceiros, pessoas que não participaram do processo, vinculando-os. São exemplos os casos de substituição processual, em que o substituído, apesar de não ter figurado como parte na demanda, terá a esfera de direitos alcançada pelos efeitos da coisa julgada. Também há coisa julgada ultra partes na hipótese de decisão favorável a um dos credores solidários, que se estende aos

---

<sup>11</sup> DIDIER Jr, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de Direito Processual Civil**: Teoria da Prova, Direito Probatório, Ações Probatórias, Decisão, Precedente, Coisa julgada e Antecipação dos efeitos da tutela. p 479.

demais nos termos do art. 274 do Novo Código Civil Brasileiro de 2002 (NCCB/2002).

Por outro lado, há também coisa julgada ultra partes nas ações coletivas que versem sobre direitos coletivos em sentido estrito, conforme art. 103, II, do CDC. Nestas ações, a coisa julgada não se limita a atingir as partes originárias do processo, alcançando, também, todos os membros da categoria, classe ou grupo de pessoas, que são ligados entre si ou com a parte adversa por determinada relação jurídica base.

A coisa julgada erga omnes, por fim, é aquela cujos efeitos atingem a todos os jurisdicionados, tenham ou não participado do processo. A doutrina cita como exemplo as ações de usucapião de imóveis, as ações coletivas que versem sobre direitos difusos ou direitos individuais homogêneos, e as ações de controle concentrado de constitucionalidade.<sup>12</sup>

Visto isso, resta ainda analisar, no que tange ao regime jurídico da coisa julgada, o modo de produção, isto é, como a coisa julgada se forma.

Como regra geral do nosso Código de Processo Civil, tem-se a coisa julgada pro et contra, que é aquela que se forma independentemente do resultado do processo, ou seja, do teor da decisão judicial proferida. Sendo de procedência ou improcedência o pedido, a coisa julgada estará formada.

Outro modo de produção da coisa julgada é *secundum eventum litis*, que é aquela que se forma somente se determinado resultado da demanda for atingido. Tem-se este tipo de coisa julgada, por exemplo, quando o legislador estipula que somente haverá coisa julgada nos casos de procedência do pedido.

Existe, ainda, terceiro e último modo de produção da coisa julgada: *secundum eventum probationis*, que é aquela que só se forma em caso de esgotamento da prova. Se a demanda é julgada improcedente por falta de provas, não haveria coisa julgada. Mas se há exaurimento das provas, isto é, improcedência com suficiência de provas, há coisa julgada.

---

<sup>12</sup> DIDIER Jr, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de Direito Processual Civil**: Teoria da Prova, Direito Probatório, Ações Probatórias, Decisão, Precedente, Coisa julgada e Antecipação dos efeitos da tutela. p. 482.

### **3. A AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL COMO MECANISMO DO SISTEMA PROCESSUAL COLETIVO**

Feitas essas considerações sobre a coisa julgada, passa-se a abordar, agora, a ação civil pública ambiental, sendo preciso abordar o próprio processo coletivo, já que é gênero do qual a ação civil pública ambiental é espécie.

Como dito anteriormente, o processo civil coletivo é instrumento relativamente novo no Direito Brasileiro. O Código de Processo Civil (CPC) vigente, de 1973, foi moldado para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais, mediante demandas promovidas pelo próprio lesado.

Apesar disso, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), houve a constitucionalização dos direitos coletivos, pois o Título II, que trata “Dos direitos e garantias fundamentais”, no primeiro Capítulo, cuida “Dos direitos e deveres individuais e coletivos”, ou seja, houve a inclusão dos direitos coletivos no rol dos direitos fundamentais.

Há procedimentos especialmente criados para servir às causas coletivas: a ação popular (Lei nº 4717/65 e art. 5º, LXXIII da CF), a ação civil pública (Lei nº 7374/85, reconhecida constitucionalmente no art. 129, III, da CF), o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, da CF), as ações coletivas para a defesa dos direitos individuais homogêneos (arts. 91 a 100 do CDC), e a ação de improbidade administrativa (Lei nº 8429/92). Há também direitos coletivos tratados no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069/90), no Estatuto de Idoso (Lei nº 10741/03), e ainda outros direitos coletivos *latu sensu*<sup>13</sup> tratados em legislações esparsas.

Atualmente, devido ao avanço e modernização da legislação a respeito do tema, é possível afirmar que há microssistema processual coletivo, que é composto basicamente da LACP e do CDC. Isso porque, quando da entrada em vigor do CDC, o art. 21 da LACP passou a ter a seguinte redação: “Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.” Além disso, foi

---

<sup>13</sup> Denominam-se direitos coletivos *latu sensu* os direitos entendidos como gênero, dos quais são espécies: os direitos difusos, os direitos coletivos *stricto sensu* e os direitos individuais homogêneos.

acrescentando o inciso IV ao art. 1º da LACP, prevendo a tutela, agora, de “qualquer outro interesse difuso ou coletivo.” Ademais, o art. 90 do CDC (inserido no Título III – Da Defesa do Consumidor em Juízo) preceitua que “Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições.”

Comentando essas alterações, Fredie DIDIER JÚNIOR afirma<sup>14</sup>:

O CDC foi além, como se vê. Ao alterar a LACP, atuou como verdadeiro agente unificador e harmonizador, empregando e adequando à sistemática processual vigente do Código de Processo Civil e da LACP para defesa de direitos “difusos, coletivos, e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da Lei nº 8.078/90, de 11.09.1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. Com isso cria-se a novidade de um microsistema processual para as ações coletivas. No que for compatível, seja a ação popular, a ação civil pública, a ação de improbidade administrativa e mesmo o mandado de segurança coletivo, aplica-se o Título III do CDC. Desta ordem de observações fica fácil determinar, pelo menos para as finalidades práticas que se impõem, que o diploma em enfoque se tornou um verdadeiro “Código Brasileiro de Processos Coletivos” um “ordenamento processual geral” para a tutela coletiva.

Um dos mais importantes avanços com o advento do CDC foi a conceituação dos direitos coletivos *latu sensu* e que foram devidamente especificados (e conceituados) nos incisos I a III do parágrafo único do art. 81. Com isso, facilitou-se a compreensão da matéria e a própria efetividade da tutela jurisdicional coletiva. Pela precisa compreensão da importância desse avanço, transcreve-se, a respeito, o que disse Fredie DIDIER JÚNIOR<sup>15</sup>:

As categorias de direito expostas (difuso, coletivo, e individual homogêneo) foram conceituadas com vistas a possibilitar a efetividade da prestação jurisdicional. São, portanto, conceitos interativos de direito material e processual, voltados para a instrumentalidade, para a adequação ao direito material da realidade hodierna e, dessa forma, para a sua proteção pelo Poder Judiciário. Por esse motivo é que o art. 81 do CDC, integrado à sistemática das ações coletivas (em nosso entender), identifica os titulares nos respectivos incisos: I) direitos difusos: as pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II) direitos coletivos *stricto sensu*: o grupo, categoria ou classe de pessoas; III) direitos individuais homogêneos: os indivíduos lesados,

---

<sup>14</sup> DIDIER Jr, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: Processo Coletivo. Vol. 4. Bahia: Ed. Juspodivm. 8ª ed, 2013, p. 50-51.

<sup>15</sup> DIDIER Jr, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: Processo Coletivo. p. 87.

quando a lesão decorrer de origem comum, tomadas abstrata e genericamente para fins de tutela. Com isto temos a absoluta novidade, frente à teoria geral do direito, de admitir um direito subjetivo com titulares coletivos, portanto, um direito subjetivo coletivo, contrariando os dogmas e a finalidade genética dos direitos subjetivos individuais pensados a partir do séc. XV na Europa.

Como o objetivo deste artigo é analisar os efeitos espaciais da coisa julgada na ação civil pública tendo por objeto a defesa do meio ambiente (especificamente em relação aos limites subjetivos da coisa julgada), a questão que ganha relevância respeita à titularidade desses direitos (ambientais). Logo, conhecendo-se os titulares do respectivo direito tutelado coletivamente, será possível estabelecer aqueles atingidos pela decisão, ou seja, será possível estabelecer os limites subjetivos da coisa julgada.

Os conceitos dos direitos difusos, coletivos, e individuais homogêneos estão descritos no art. 81 do CDC, como já dito. Todos têm natureza coletiva, mas é preciso verificar se essa natureza coletiva é essencial ou contingente<sup>16</sup>. Nos direitos difusos e coletivos, o caráter coletivo lhes é imanente, integra a sua própria essência, pois o direito apresenta-se indivisível e os sujeitos (titulares do direito) são, de modo geral, indeterminados. A diferença específica é que nos direitos difusos, os titulares são indetermináveis por estarem ligados ao direito por circunstância de fato. Já nos direitos coletivos, embora também indivisível o direito, é possível determinar o grupo, categoria ou classe dos titulares, vez que há relação jurídica base (caso em que a eficácia da coisa julgada seria, então, ultra partes, conforme art. 103, II, do CDC).

Por outro lado, os direitos individuais homogêneos, embora tenham larga expressão numérica quanto aos sujeitos que são titulares, são essencialmente individuais, tanto que o próprio conceito legal não o define como transindividual, e sim como individual. Enfim, enquanto os direitos difusos e coletivos são essencialmente coletivos, por conta da própria natureza: os individuais homogêneos são essencialmente individuais, embora recebam tratamento coletivo pelo modo uniformizado como se exteriorizam, sendo que por isso o legislador estipulou a possibilidade de haver tutela coletiva, que seria mais adequada e eficaz.

---

<sup>16</sup> Conforme OLIVEIRA, James Eduardo. **Código de Defesa do Consumidor**: Anotado e comentado doutrina de jurisprudência. SP: Atlas. 2ª ed. 2005. P. 434.

Os direitos transindividuais propriamente ditos (difusos e coletivos) são indivisíveis, ou seja, não é possível dividir a titularidade do direito em questão. A lesão aos direitos difusos ou coletivos, afeta todos os titulares desses direitos, do mesmo modo que o cumprimento dos mesmos beneficia a todos os titulares. Por isso é que uma pessoa, isoladamente, mesmo que afetada pelo descumprimento de direito difuso ou coletivo, não tem legitimidade para defender esses direitos, afinal, pela natureza, o direito na espécie não pertence apenas àquela pessoa, mas à coletividade como um todo (por isso chama-se transindividual, pois transcende ao indivíduo isolado).

Já os direitos individuais homogêneos são considerados, essencialmente, individuais. Contudo, a lesão a certos direitos individuais que podem assumir grau de profundidade ou de extensão que compromete também interesses sociais. Como diz Teori Albino ZAVASCKI:<sup>17</sup>

Realmente, há certos interesses individuais que, quando visualizados em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, têm a força de transcender a esfera de interesses puramente individuais e passar a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade como um todo.

Por outro lado:

A importância prática desta categoria é cristalina. Sem sua criação pelo direito positivo nacional não existiria possibilidade de tutela coletiva de direitos individuais com natural dimensão coletiva em razão de sua homogeneidade, decorrente da massificação/padronização das relações jurídicas e das lesões daí decorrentes. A 'ficção jurídica' atende a um imperativo do direito, realizar com efetividade a Justiça frente aos reclames da vida contemporânea. Assim, 'tal categoria de direitos representa uma ficção criada pelo direito positivo brasileiro com a finalidade única e exclusiva de possibilitar a proteção coletiva (molecular) de direitos individuais com dimensão coletiva (em massa). Sem essa expressa previsão legal, a possibilidade de defesa coletiva de direitos individuais estaria vedada.<sup>18</sup>

O desejável, assim, pela magnitude da lesão a vários interesses individuais de origem comum, é que haja a defesa coletiva desses direitos, até mesmo por razões de igualdade e de efetividade da tutela jurisdicional, tratando-se os titulares (desses

---

<sup>17</sup> ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos. 3ª ed. SP: Revista dos Tribunais. 2008. p. 56.

<sup>18</sup> DIDIER Jr, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: Processo Coletivo. Vol. 4. Bahia: Ed. Juspodivm. 8ª ed, 2013. p. 80.

direitos) de modo isonômico, evitando-se o ajuizamento de milhares de ações. Assim, além de ser conferido igual tratamento a todos os titulares dos direitos individuais homogêneos, evita-se o congestionamento do Poder Judiciário e o risco evidente de decisões conflitantes para situações fáticas e jurídicas idênticas.

#### **4. A COISA JULGADA MATERIAL E OS LIMITES DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO JULGADOR**

Toda a celeuma em torno do assunto (limitação da coisa julgada aos limites da competência territorial do órgão prolator) tem como ponto nevrálgico a questão da legitimidade ativa para as ações coletivas; afinal, a legitimação se encontra intimamente ligada ao problema da extensão subjetiva da coisa julgada. Veja-se a respeito o que disse Fredie DIDIER JÚNIOR<sup>19</sup>:

A legitimação apresenta-se, também, como questão de política legislativa, visto que se encontra intimamente ligada ao problema da extensão da coisa julgada. Qualquer alternativa tomada pelo legislador, quanto à primeira, tende a refletir-se na estrutura do processo e no seu resultado, determinando as pessoas que serão atingidas pela decisão judicial e para quem ela será imutável.

No Brasil se apresentam as seguintes técnicas de legitimação para as ações coletivas: a) legitimação do particular (qualquer cidadão, por exemplo, na ação popular, Lei nº 4717/65); b) legitimação de pessoas jurídicas de direito privado (sindicatos, associações, partidos políticos, sociedades de economia mista, etc., vide art. 5º, IV e V, da LACP e art. 5º, LXX, da CF); c) legitimação de órgãos do Poder Público (Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados, Municípios, dentre outros – cf. Art. 5º, I, II, III e IV da LACP).

Muito ainda se discuta na doutrina acerca das características da legitimação coletiva, não é objeto desta pesquisa adentrar com profundidade nessa questão. Ao que parece, a seara da legitimação para as ações coletivas, no que tange à técnica escolhida, foi a de “legitimação por substituição processual autônoma, exclusiva,

---

<sup>19</sup> DIDIER Jr, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: Processo Coletivo. Vol. 4. Bahia: Ed. Juspodivm. 8ª ed, 2013. p. 208

concorrente e disjuntiva.<sup>20</sup>

Ao referir-se à substituição processual autônoma, tem-se, primeiramente, que a legitimação é extraordinária (pois no caso uma pessoa ou ente pleiteia, em nome próprio, direito alheio, estando autorizado em lei para isso – arts. 6º do CDC c/c 5º da LACP e 82 do CDC). Além disso, é autônoma essa substituição porque o legitimado extraordinário está autorizado a conduzir o processo independentemente da participação do titular do direito litigioso. O contraditório instala-se regularmente com a presença apenas do legitimado extraordinário.

Diz-se, também, exclusiva, porque somente um dos legitimados pode ser parte principal ativa do processo, cabendo aos demais, nesse caso, a intervenção como assistentes litisconsorciais. É concorrente, ainda, a legitimação, porque há mais de um legitimado no rol dos que podem ajuizar a ação coletiva. É, por fim, disjuntiva, porquanto embora haja mais de um legitimado apto a ajuizar a ação coletiva, o ajuizamento por um deles não pressupõe a autorização dos demais, ou seja, não é necessário que todos os legitimados estejam de acordo para a propositura da ação.

O fato é que se analisando o regime jurídico da legitimação ativa para as ações coletivas (nessa estando compreendida a ação civil pública ambiental), tem-se que o legitimado coletivo atua em nome próprio na defesa de direitos que pertencem de modo indivisível e indeterminável a toda coletividade por uma situação de fato (no caso dos direitos difusos), de modo indivisível e determinável quando for titular do respectivo direito grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base (no caso de direitos coletivos stricto sensu); e de modo abstratamente considerados em grupo, mas titulares de direitos individuais, quando a lesão a esses direitos decorrer de origem comum (no caso dos direitos individuais homogêneos).

Por outro lado, apesar do regramento específico constante do art. 16 da LACP e 103 do CDC, o instituto da coisa julgada em relação ao processo coletivo, quanto à sua natureza jurídica, é o mesmo da coisa julgada para o processo tradicional (individual). Assim, pela natureza desse instituto, destacam-se, da mesma forma, as três questões

---

<sup>20</sup> DIDIER Jr, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: Processo Coletivo. p. 211.



antes mencionadas: a) limites subjetivos da coisa julgada (quando se examina quem se submete aos seus efeitos; b) limites objetivos da coisa julgada (quando se examina o que se submete aos seus efeitos; c) modo de produção (quando se analisa como a coisa julgada se forma).

Contudo, enquanto no processo tradicional, segundo art. 472 do CPC, a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando nem beneficiando terceiros, na ação civil pública (processo coletivo) a sentença faz coisa julgada erga omnes, embora, segundo o art. 16 da LACP, “nos limites da competência territorial do órgão prolator”. Já segundo o art. 103 do CDC, nas ações coletivas a sentença faz coisa julgada erga omnes, não havendo a restrição contida no art. 16 da LACP.

É intuitiva a compreensão de que a menção erga omnes foi usada porque no caso da ação civil pública há legitimação extraordinária, ou seja, a parte titular do direito material não é a mesma parte que vem a juízo defender o direito lesado. Também é intuitivo, por outro lado, que a intenção do legislador foi mencionar que a sentença da ação civil pública faz coisa julgada a todos aqueles que forem titulares do direito tutelado na respectiva ação.

Não haveria maiores celeumas, caso o legislador tivesse mantido a redação original do art. 16 da LACP, vez que o tratamento dado à coisa julgada em regra seria com efeitos erga omnes. Contudo, o que causou controvérsia foi justamente a limitação dessa coisa julgada erga omnes aos limites da competência territorial do órgão prolator. E a controvérsia persiste: o fato é que atualmente o art. 16 da LACP e o art. 103 do CDC vigoram conjuntamente, ou seja, ambos os artigos estão em vigor. Aparentemente, poder-se-ia entender, dado o disposto no art. 21 da LACP (aplica-se o CDC no que couber à LACP), que, em relação a direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos relacionados a consumo, observa-se o art. 103 do CDC integralmente. Já em relação a outros direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, aplica-se o art. 103, mas com a ressalva do art. 16 da LACP: a coisa julgada será nos limites territoriais do órgão prolator, já que se aplica o CDC apenas “no que for cabível” (art. 21 da LACP), e há tratamento diferente num e outro diploma. Não parece ser este,

entretanto, o entendimento que mais se coaduna com a tutela do processo coletivo e sua natureza jurídica de interesse igualmente coletivo.

Na verdade, a extensão subjetiva da coisa julgada no processo coletivo está a depender da natureza do direito tutelado, isto é, se difuso, coletivo, ou individual homogêneo.

Os direitos transindividuais propriamente ditos (difusos e coletivos) são indivisíveis, ou seja, não é possível dividir a titularidade do direito em questão. A lesão aos direitos difusos ou coletivos afeta todos os titulares desses direitos, do mesmo modo que o cumprimento dos mesmos beneficia a todos os seus titulares. Não é por outra razão, ao que parece, que uma pessoa, isoladamente, mesmo que atingida pelo descumprimento de direito difuso ou coletivo, não tem legitimidade para defender esses direitos, afinal, pela sua própria natureza, esse direito não pertence apenas a essa pessoa, mas a toda uma coletividade (por isso chama-se transindividual, pois transcende ao indivíduo). Por conta disso, eventual limitação territorial a restringir os efeitos erga omnes não tem aplicabilidade prática em relação a esses direitos, pois tanto o autor (que na verdade seriam todos os titulares de direitos, dada a característica da indivisibilidade) como o réu estão sujeitos aos efeitos da sentença e à autoridade da coisa julgada, não importa onde estiverem, pois no caso da parte ativa (autor da ação) é como se os titulares dos direitos difusos e coletivos tivessem ajuizado a ação, visto que a legitimação dos entes aptos a ajuizar ação coletiva é extraordinária.

Nesse sentido, a sentença proferida em sede de ação civil pública pela qual se determine ao réu, por exemplo, que retire do ar propaganda televisiva considerada nociva às crianças e adolescentes, teria validade em todo o território no qual essa propaganda for veiculada, seja porque o réu fez parte do processo e neste sentido submete-se aos efeitos da sentença, esteja onde estiver, seja porque devem ser considerados autores (face à legitimidade extraordinária) todos os titulares dos direitos em apreço, isto é, todas as crianças e adolescentes que, eventualmente, por situação fática, venham a assistir a programação televisiva.

O mesmo pode-se mencionar em relação ao caso de ação civil pública que visasse à anulação da prova aplicada no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Está-se diante de direito coletivo (grupo de estudantes de ensino médio). Assim, muito embora a ação viesse a ser proposta em determinada Unidade da Justiça Federal (bastando que no território de jurisdição houvesse o dano – no caso, a aplicação da prova), os efeitos de eventual decisão teriam validade em relação a todos os estudantes de ensino médio (ainda mais sendo exame nacional), inclusive para aqueles não domiciliados no território do órgão prolator, pois do contrário haveria quebra da indivisibilidade, o que não se coaduna com a própria natureza jurídica desse direito.

Na tutela coletiva do meio ambiente (que é o que mais interessa para fins deste artigo) tem-se a mesma questão: imagine-se empresa demandada em ação civil pública compelida a não jogar mais dejetos num determinado rio. Ora, produzindo a sentença o efeito da coisa julgada, são beneficiadas todas as pessoas que eventualmente venham a ter, por circunstâncias de fato, algum contato com o rio, estejam elas situadas ou não no território do órgão prolator da sentença. Mesmo o cidadão que mora em outra localidade, visitando o local abrangido pela competência territorial do órgão jurisdicional competente, se torna, por uma situação de fato (visita à cidade onde o dano, qual seja, o lançamento de dejetos, ocorreu), titular do direito ao meio ambiente protegido (rio). Aqui ainda poder-se-ia traduzir o direito de qualquer cidadão ao ambiente devidamente protegido, desembocando o rio nos mares e levando com sua correnteza o interesse jurídico tutelado a todos os cidadãos que alcancem o que ao oceano se leva. Assim, pessoas são indeterminadas, e não é possível dividir o direito tutelado, pois havendo lançamento dos dejetos cuja sentença proibiu, todas as pessoas ligadas a essa situação de fato (poluição de determinado rio) serão lesadas, e não apenas uma ou algumas delas.

Ainda no exemplo acima, caso se entendesse eficaz a limitação territorial traduzida pelo art. 16 da LACP, a empresa que foi vencida estaria proibida de lançar dejetos no rio apenas nos limites da competência territorial do órgão prolator da sentença, de modo que poderia continuar lançando dejetos no mesmo rio, caso este se estenda para território não abrangido pela competência territorial do órgão prolator da decisão. Ou seja, seria verdadeiro absurdo!

Desse modo, se o direito pertence a todos os sujeitos ligados por alguma

circunstância de fato (como é o caso do meio ambiente), a decisão acerca da situação litigiosa que envolve o direito (transindividual) deve abranger a todos, tornando-se imutável, a princípio, para as partes do processo (autor legitimado e réu) e para as partes em sentido material (todos os titulares dos direitos transindividuais).

Assim, devido ao alcance dos efeitos das decisões proferidas em ação civil pública, que, a fim de evitar decisões conflitantes, a própria LACP, em seu art. 2º (bem como o CDC, em seu art. 93), estabeleceu que a competência será funcional (querendo significar absoluta), devendo ser proposta no foro do local onde ocorrer o dano (no caso dos exemplos citados, em todo o local onde a propaganda televisiva for exibida, ou em todos os locais onde a prova do ENEM for aplicada), sendo que por outro lado, o parágrafo único do artigo mencionado estabeleceu que “A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.”

No caso de direitos difusos, como são os direitos relativos ao ambiente, a sentença atingirá todos os titulares desses direitos, independentemente dos limites da competência territorial do órgão prolator; bastará que neste território também ocorra o dano, resolvendo-se eventuais pedidos idênticos deduzidos em outros juízos com jurisdição territorial diversa pelo critério da prevenção.

Vê-se, portanto, que pela própria natureza dos direitos coletivos e pelo fato de todos os titulares estarem representados judicialmente no pólo ativo da demanda coletiva, por meio da legitimação extraordinária, há formação da coisa julgada para todos os respectivos titulares, pois estes estão abrangidos pelos limites subjetivos da coisa julgada. Por essas razões, a limitação territorial da coisa julgada nas ações coletivas, feita pelo art. 16 da LACP, é ineficaz.

Ao que se constata, o legislador confundiu coisa julgada (limites subjetivos) com competência, havendo ineficácia da alteração legislativa, por ser absolutamente inócua a alteração, como observa a transcrição que Fredie DIDIER JÚNIOR fez<sup>21</sup>, citando Nelson NERY JÚNIOR e Rosa Maria NERY:

---

<sup>21</sup> DIDIER Jr, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: Processo Coletivo. Vol. 4. Bahia: Ed. Juspodivm. 8ª ed, 2013. p. 152.

O Presidente da República confundiu limites subjetivos da coisa julgada, matéria tratada na norma, com jurisdição e competência, como se, v.g., a sentença de divórcio proferida por juiz de São Paulo não pudesse valer no Rio de Janeiro e nesta última comarca o casal continuasse casado! (...) Portanto, se o juiz que proferiu a sentença na ação coletiva *tout court*, quer verse sobre direitos difusos, quer coletivos ou individuais homogêneos, for competente, sua sentença produzirá efeitos *erga omnes* ou *ultra partes*, conforme o caso (v. CDC 103), em todo território nacional – e também no exterior -, independentemente da ilógica e inconstitucional redação dada.

Felizmente, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) está firmando posicionamento nesse sentido, revisando seu entendimento anterior, que era pela aplicabilidade do art. 16 da LACP<sup>22</sup>:

Na ementa dos precedentes (Resp 1243887 e Resp 1247150), o STJ firmou a tese para os fins do art. 543-C do CPC estabelecendo: “os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (arts. 468, 472 e 474, CPC e 93 e 103, CDC”, ou seja, a sentença não está circunscrita aos limites territoriais do órgão prolator (lindes geográficos), mas somente a “extensão do dano” e a “qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo”, isso decorre da conjugação dos arts. 93 e 103 do CDC, deixando claro que os direitos coletivos *latu sensu* são indivisíveis para fins de tutela, tutela que se dá molecularmente e não de forma individualizada.

Para finalizar, reputa-se oportuno transcrever trecho da obra de Ricardo Barros LEONEL<sup>23</sup>, quando abordou com profunda propriedade e simplicidade a questão da coisa julgada no processo coletivo:

Juntamente com a legitimação para agir, a coisa julgada é um dos pontos sensíveis da regulamentação e desenvolvimento dos processo coletivo. Da sua correta formulação torna-se possível o alcance dos objetivos que a tutela jurisdicional coletiva preconiza em essência.

É incontroverso que a existência de demandas coletivas volta-se, entre outras finalidades: a propiciar a solução dos conflitos em massa; à economia processual e à efetividade da prestação jurisdicional; ao efetivo acesso à justiça de situações não tuteláveis individualmente por diversos fatores, como, v.g., o pequeno montante econômico da pretensão; à pacificação social; ao afastamento do conflitos de julgados, etc.

Para o cumprimento de tais metas surge a necessidade de modificação nos dois polos essenciais da relação jurídica processual: legitimação e coisa julgada – adequando-os às reais necessidade de tutela jurisdicional.

---

<sup>22</sup> DIDIER Jr, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: Processo Coletivo. p. 156.

<sup>23</sup> LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do Processo Coletivo**. 3ª ed., 2013. SP: Revista dos Tribunais. p. 281/283

Sem apego ao formalismo e com a preocupação voltada à compreensão do processo coletivo como polo metodológico do instrumentalismo substancial, a conclusão inarredável é de que a coisa julgada nas ações coletivas apresenta peculiaridades que decorrem da natureza da relação jurídica de direito material tutelada.

A necessidade de reconhecimento de maior extensão aos efeitos da sentença coletiva é consequência da indivisibilidade dos interesses tutelados (material ou processual), tornando impossível cindir os efeitos da decisão judicial, pois a lesão a um interessado implica a lesão a todos, e o proveito a um a todos beneficia. É a indivisibilidade do objeto que determina a extensão dos efeitos do julgado a quem não “parte” no sentido processual, mas figura como titular dos interesses em conflito.

Em termos práticos, com o perdão da linguagem coloquial, não seria possível imaginar verdadeiro processo “coletivo” sem que a coisa julgada fosse “coletiva”.

É necessário, para o entendimento da coisa julgada coletiva, o afastamento do apego às concepções tradicionais dos limites subjetivos do julgado, ou melhor, sua adequada visualização à luz da relação jurídica processual sobre interesses supraindividuais.

Em suma, a abrangência do julgado a todos os titulares do respectivo direito coletivo *latu sensu* a ser tutelado é inerente ao processo coletivo, sendo que, por conta disso, os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a limites geográficos na ação civil pública ambiental. A questão do território (limites geográficos) tem relevo apenas para se estabelecer o juízo competente, vez que para tanto o território da jurisdição deve ser o local do dano. Porém, a decisão proferida pelo juízo do dano não está sujeita a limites geográficos, produzindo efeitos para todos os titulares do respectivo direito tutelado, onde quer que se encontrem estes, desde que estejam sujeitos ao dano produzido.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O processo coletivo se constitui importante instrumento de efetivação dos princípios da isonomia, efetividade e celeridade, na medida em que oportuniza a solução de forma equânime, num único processado, com eficácia a determinada coletividade.

Dessa forma, considerando a realidade social hodierna, na qual muitos conflitos suplantam o viés individual e não raro dão ensejo a demandas de massa, não há que se olvidar da importância que o processo coletivo assume.

Especificamente em matéria ambiental, cujas demandas em regra importam à coletividade como um todo, o fortalecimento e a ampliação da via coletiva é essencial para proteção de tão importante bem jurídico.

Logo, seja na atividade do legislador, seja na do intérprete, esta é a orientação que deve ser observada.

No presente artigo, a partir da análise do histórico da ação civil pública no âmbito do sistema processual coletivo (em especial a ação civil pública), bem como do instituto da coisa julgada, buscou-se conferir os conceitos e elementos fundamentais para discutir eficácia erga omnes e os limites da competência territorial do órgão julgador em sede de ação civil pública ambiental.

Em síntese da exposição, concluiu-se que o alcance espacial da coisa julgada na ação civil pública ambiental nada tem a ver com os limites da competência territorial do órgão prolator da decisão, e sim com a respectiva titularidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (todas as pessoas ligadas por circunstâncias de fato com esse direito), sendo que esta titularidade, por sua vez, aliada à extensão do dano ambiental, é o critério para se estabelecer os limites subjetivos da coisa julgada, estejam estas pessoas situadas ou não no território de jurisdição do órgão prolator da sentença.

Portanto, verificou-se que os efeitos e a eficácia da sentença prolatada na ação civil pública ambiental não estão circunscritos a limites geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, a extensão do dano e os respectivos titulares do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ressalta-se que as questões afetas ao meio ambiente envolvem abrangência que não se conforma à da ótica patrimonial. Assim, conquanto muitas vezes atos danosos ao meio ambiente, por exemplo, tenham sido locais, as consequências que deles advém podem ser até mesmo globais. A utilização da tutela jurisdicional de forma pontual, nessas hipóteses, além de violar o princípio da isonomia, poderá significar a própria ineficácia e/ou perda de efetividade das medidas que serão adotadas na ação coletiva.

É, pois, adoção de limites objetivos e subjetivos para a coisa julgada nas ações civis públicas ambientais a melhor interpretação para a celeuma, frisa-se, com vistas à máxima proteção do meio ambiente, enquanto bem fundamental da presente e das futuras gerações!

#### **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

DIDIER Jr, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo**. Vol. 4. Bahia: Ed. Juspodivm. 8ª ed, 2013.

\_\_\_\_; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Curso de Direito Processual Civil: Teoria da Prova, Direito Probatório, Ações Probatórias, Decisão, Precedente, Coisa julgada e Antecipação dos efeitos da tutela**. Vol. 2. Bahia: Ed. Juspodivm. 8ª ed, 2013.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. Volume 3. São Paulo: Editora Malheiros, 4ª ed. 2004.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Da defesa do consumidor em juízo. In: \_\_\_\_ et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor**. 7. ed. Rev. ampl. atual. São Paulo: Forense Universitária, 2001.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do Processo Coletivo**. 3ª ed., 2013. SP: Revista dos Tribunais.

MANCUSO, Rodolgo de Camargo. **Ação Civil Pública em defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores: Lei 7.347/85 e legislação complementar**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 8ª ed. 2002.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 16. ed. Rev. ampl. atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação Civil Pública: Lei nº 7.347/85 – 15 anos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2ª ed. 2002.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. **Código de Processo Civil comentado**. 8. ed. São Paulo: RT, 2004.



OLIVEIRA, James Eduardo. **Código de Defesa do Consumidor**: Anotado e comentado doutrina de jurisprudência. SP: Atlas. 2ª ed. 2005. P. 434.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 3ª ed. 2008.

# O DANO AMBIENTAL E SUA REPARAÇÃO<sup>1</sup>

**Marco Aurélio Ghisi Machado**

**Monike Silva Póvoas<sup>2</sup>**

## **INTRODUÇÃO**

Atualmente, é impossível ficar ao largo dos ataques e danos que sofre o meio ambiente em que vivemos, tema esse que domina o noticiário e as redes de informação. Torna-se quase uma obrigação para aqueles que laboram na área do direito o conhecimento destes problemas e o posicionamento sobre o assunto, na busca de soluções para um desenvolvimento sustentável do ambiente onde ‘sobrevivemos’.

Este artigo surge na tentativa de buscar esse conhecimento, e com ele auxiliar no posicionamento da sociedade moderna quanto à temática do meio ambiente, em especial quanto aos danos que lhe vem sendo impostos e na descoberta de formas eficientes para sua reparação. A ideia não é impor o medo da destruição iminente do planeta, mas indicar a solução para o conflito entre o homem e o local onde vive.

Para tanto, introduzimos ao leitor conceitos de todas estas palavras-chaves que se encontram nos meios de comunicação diariamente: meio ambiente, dano, suas formas, sua extensão e reparação.

Enfim, o artigo, destituído de complexidade, não esgotará a matéria, e certamente, não está imunizado às críticas; sua incompletude é proposital, servindo como instigação para o leitor buscar informações e ampliar seus conhecimentos sobre tão importante e atual tema.

---

<sup>1</sup> Artigo elaborado como trabalho de conclusão da disciplina “Seminário de Direito e Sustentabilidade”, ministrada pelo Prof. Gabriel Ferrer, do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí.

<sup>2</sup> Alunos Mestrandos do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI, Graduados em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, Juizes de Direito em Santa Catarina.

O presente estudo está dividido em quatro capítulos: Dano Ambiental; Dano ambiental coletivo e individual; Dano ambiental patrimonial e extrapatrimonial; Dano ambiental e suas formas de reparação.

Quanto à metodologia, registra-se que o tratamento dos dados e a elaboração da pesquisa sob a forma de artigo científico foram realizados com base no método indutivo, e as técnicas utilizadas são a do referente, das categorias, dos conceitos operacionais, da pesquisa bibliográfica e do fichamento<sup>3</sup>.

## 1. DANO AMBIENTAL

O homem, desde os seus primórdios, se utiliza dos instrumentos ao seu alcance para garantir a sua sobrevivência; é natural a autopreservação, e assim o foi com a evolução do *homo sapiens* até o homem moderno, usando de ferramentas para dominar a natureza e se manter vivo. E durante muito tempo essa relação não tinha caráter exploratório e abusivo, mas sim de verdadeira parceria.

Fritjof Capra, na obra *O Ponto de Mutação*, já tratou do tema:

Antes de 1500, a visão do mundo dominante da Europa, assim como na maioria das outras civilizações, era orgânica. As pessoas viviam em comunidades pequenas e coesas, e vivenciavam a natureza em termos de relações orgânicas, caracterizadas pela interdependência dos fenômenos espirituais e materiais e pela subordinação das necessidades individuais às da comunidade. [...] A natureza da ciência medieval era muito diferente daquela da ciência contemporânea. Baseava-se na razão e na fé, e sua principal finalidade era compreender o significado das coisas e não exercer a predição ou o controle. Os cientistas medievais, investigando os desígnios subjacentes nos vários fenômenos naturais, consideravam do mais alto significado as questões referentes a Deus, à alma humana e à ética<sup>4</sup>.

Essa relação de harmonia, todavia, teve seu fim com a chegada da Revolução Industrial e a produção em massa, estimulada para atender as demandas desse homem moderno que, com lastro na ciência e nas descobertas, avançou sobre a natureza na crença do progresso ilimitado.

---

<sup>3</sup> Sobre a metodologia utilizada consultar: PASOLD, Cezar Luis. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. 11 ed. Florianópolis: Conceito, 2008.

<sup>4</sup> CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 1995. p. 49.

Leonardo Boff tratou com precisão do tema em sua obra *Sustentabilidade: o que é – o que não é*:

Como ela não tem espírito e é uma coisa, não precisa ser respeitada e passa a ser objeto do uso e abuso humano. Com a utilização da razão instrumental-analítica que construiu a ciência moderna à base da física e da matemática, inventaram-se instrumentos cada vez mais eficazes e sofisticados que propiciaram a dominação dos ciclos naturais e uma sistemática intervenção nos bens e serviços que ela sempre teve em abundância. A terra foi explorada e agredida em todas as frentes. Na verdade, moveu-se uma guerra total contra ela no intento de domesticá-la e colocá-la a serviço das vontades humanas. Levamos tão longe este propósito que ocupamos, devastando, 83% do planeta. Os 17% restantes representam as partes inacessíveis, como as grandes montanhas dos Andes, o complexo do Himalaia ou os interiores das grandes florestas tropicais<sup>5</sup>.

Durante os últimos séculos, o Planeta Terra e seus recursos foram utilizados numa relação de extrativismo desenfreado, exploração sem qualquer preocupação com as gerações futuras, pois se acreditavam ilimitados, infinitos. Hoje sabemos que nada é mais ultrapassado do que isso, e a ideia de um planeta com recursos sem fim é uma falácia a ser corrigida.

Ao se deparar com desastres naturais de grandes proporções e com a escassez de recursos em algumas regiões do globo – provocados pela intensa degradação meio ambiente -, começa a surgir uma preocupação maior com o destino do planeta, com as gerações futuras, com o desenvolvimento sustentável.<sup>6</sup>

Sérgio Abranches bem observa:

Atualmente, só há dois caminhos para as sociedades: adotar políticas conscientes e deliberadas para a máxima mitigação possível das emissões de gases de efeito estufa e para adaptação necessária – já inevitável – aquecimento global ou enfrentar suas consequências irrefreadas e progressivamente mais fortes no futuro breve<sup>7</sup>.

Juarez Freitas, na já citada obra “*Sustentabilidade – Direito ao futuro*”, expôs a mesma ideia:

---

<sup>5</sup> BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é e o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013, p.68

<sup>6</sup> A expressão “desenvolvimento sustentável” foi definida - com bastante objetividade - pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – WCED/ONU, em 1987: “Desenvolvimento sustentável é aquele capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender às necessidades das futuras gerações”.

<sup>7</sup> In: ZYLBERSZTAJN, David; LINS, Clarissa. **Sustentabilidade e Geração de Valor**, São Paulo: Campus, 2010. Capítulo: Agenda climática, sustentabilidade e desafio competitivo, p. 15.

Ao que tudo indica, nos próximos milhões de anos, o planeta não será extinto. A humanidade é que corre real perigo. A gravidade das questões ambientais encontra-se, no presente estágio, isenta de dúvidas, em pontos fulcrais. O peso dessa ou daquela causa, sim, pode ser debatido, mas a crise ambiental é indesmentível. Negar, nessa altura, os malefícios dos bilhões de toneladas de gases tóxicos (com os enormes custos associados) parece atitude despida de mínima cientificidade.

Provavelmente, trata-se da primeira vez na história, salvo risco de guerra nuclear, que a humanidade simplesmente pode inviabilizar a sua permanência na Terra, por obra e desgraça, em larga escala, do seu estilo devorante, compulsivo e pouco amigável. O alerta está acionado<sup>8</sup>.

Essa situação, contudo, não poderia ficar indiferente ao direito, que então passa a conceituar e normatizar a proteção necessária para a garantia de um mínimo de sustentabilidade e redução da degradação ambiental - ainda de forma acanhada, como se examinará.

Inicialmente, cumpre-nos apontar o sentido de dano, indissociável do conceito de lesão, encontrando no direito privado a seguinte definição, que pode servir de começo para a busca do alcance da expressão “dano ambiental”: “poderíamos conceituar dano ou prejuízo como sendo a lesão a um interesse jurídico tutelado – patrimonial ou não -, causado por ação ou omissão do sujeito infrator”.<sup>9</sup>

E mais adiante, Pablo Stolze e Rodolfo Filho acrescentam: “a concepção normalmente aceita a respeito de dano envolve uma diminuição do patrimônio de alguém, em decorrência da ação lesiva de terceiros. A conceituação, nesse particular, é genérica. Não se refere, como é notório, a qual o patrimônio é suscetível de redução”.<sup>10</sup>

Levando esse conceito de dano do direito privado para o âmbito do direito ambiental, podemos concluir, aparentemente de modo fácil, que o dano ambiental é toda aquela lesão causada ao meio ambiente (interesse jurídico tutelado), provocada pela ação ou omissão do sujeito infrator (pessoa física ou jurídica), todavia, a própria definição de meio ambiente e de lesão ambiental precisam ser melhor analisadas para que o conceito acima não se perca na obviedade e singeleza desimportante.

---

<sup>8</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 23.

<sup>9</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**: Responsabilidade Civil. vol. III. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.36.

<sup>10</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**, p.36.

Por “meio ambiente” compreendem Édis Milaré e Paulo José da Costa Jr. como “o conjunto de relações entre o mundo natural e o homem, que influem sobre modo em sua vida e comportamento. O meio ambiente, promovido à categoria de bem jurídico, essencial à vida, à saúde e à felicidade do homem, é objeto de uma disciplina autônoma, a ecologia”<sup>11</sup>.

E seguem:

São apontadas três classes ou espécies de meio ambiente: o meio ambiente artificial, o cultural e o natural. O primeiro é o espaço urbano construído, que se integra pelo conjunto de edificações e pelas ruas, praças e áreas verdes, que compõem o espaço urbano aberto, no dizer de José Afonso da Silva. O segundo é constituído pelo patrimônio histórico, arqueológico e paisagístico. O restante é integrado pelo solo, água, ar atmosférico e flora.

Delas, a que mais nos importa é o meio ambiente natural, que influi consideravelmente na qualidade de vida. Impõe-se preservá-lo, impedindo a ação predatória que contra ele se faz, quer pela derrubada das matas, quer pela poluição do ar, do solo e da água<sup>12</sup>.

Portanto, podemos definir meio ambiente como o conjunto de relações entre o homem e a natureza que o cerca, e onde, de modo intercambiável, influem um e outro nos seus comportamentos e em sua vida, melhor, seria o lugar onde o homem vive influenciando e sendo influenciado por esse meio.

Já o conceito de lesão ambiental podemos buscar na própria norma, a Lei nº 6.938/81, no seu art. 3º, II e III, onde são listadas a degradação da qualidade ambiental como:

a alteração adversa das características do meio ambiente”, e a poluição como uma degradação ‘qualificada’, que “a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades que sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Estabelecido um alcance didático para os conceitos de meio ambiente e lesão

---

<sup>11</sup> MILARÉ, Édis; COSTA JÚNIOR. Paulo José da. **Direito Penal Ambiental**: Comentários a Lei nº 9.605/98. Campinas (SP): Millennium Editora, 2002, p.02.

<sup>12</sup> MILARÉ, Édis; COSTA JÚNIOR. Paulo José da. **Direito Penal Ambiental**. p.03.

ambiental, podemos voltar para mais uma tentativa, mais abalizada, do conceito de dano ambiental: “é a lesão aos recursos ambientais, com conseqüente degradação – alteração adversa ou *in pejus* – do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida”, foi o que disse Édis Milaré, na obra *Direito do Ambiente*.<sup>13</sup>

Ou, por nossa conta e risco, definimos dano ambiental como todo o prejuízo causado ao meio ambiente, por ação ou omissão de pessoa física ou jurídica, que venha a afetar ou alterar negativamente o direito de que todo o ser humano tem de viver em um ambiente ecologicamente equilibrado e apropriado para uma vida digna.

Mas somente o conceito de dano ambiental não é suficiente para sua delimitação, necessário complementá-lo com a exposição de suas características básicas, que o diferenciam ainda mais de outras espécies de danos, principalmente aqueles tratados na esfera privada.

Primeira característica do dano ambiental é seu amplo número de vítimas, regra geral uma pluralidade difusa de pessoas é atingida pela degradação ambiental, mesmo que aparentemente elas sejam consideradas de forma individual para fins de indenização.

Como segunda característica, citamos a dificuldade de sua reparação, pois o meio ambiente degradado nunca será reconstituído de forma integral, retornando ao estado anterior; podem ser minimizados os danos, mas nunca com a mesma qualidade de outrora.

Por fim, como terceira característica, elencamos a complexa e penosa valoração do dano ambiental, pois a degradação ao meio ambiente atinge bens intangíveis e imponderáveis, impossíveis de se valorar com os critérios matemáticos do direito privado, afinal de contas, qual o valor de indenização da extinção de uma espécie animal ou vegetal, quanto custa o fim de uma floresta secular? São questões sem resposta financeira.

## **2. DANO AMBIENTAL INDIVIDUAL E COLETIVO**

---

<sup>13</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 4 ed., São Paulo: RT, 2005, p.735.

O dano ambiental se apresenta sobre dois enfoques diferentes, mas complementares, seus efeitos alcançam o homem, mas também o ambiente onde ele vive, assim a lesão produzida atinge o patrimônio ambiental, coletivo e comum, e igualmente toca interesses pessoais daqueles que estão inseridos naquele universo.

Édis Milare, na obra *Direito do Ambiente*, expõe:

Isso significa que o dano ambiental, embora sempre recaia diretamente sobre o ambiente e os recursos e elementos que o compõem, em prejuízo da coletividade, pode, em certos casos, refletir-se, material ou moralmente, sobre o patrimônio, os interesses ou a saúde de uma determinada pessoa ou de um grupo de pessoas determinadas ou determináveis.

Destarte, pela conformação que o Direito dá ao dano ambiental, podemos distinguir: (i) o dano ambiental coletivo ou dano ambiental propriamente dito, causado ao meio ambiente globalmente considerado, em sua concepção difusa, como patrimônio coletivo; e (ii) o dano ambiental individual, que atinge pessoas, individualmente consideradas, através de sua integridade moral e/ou de seu patrimônio material particular<sup>14</sup>.

Assim, temos o dano ambiental coletivo quando são afetados interesses coletivos estrito senso ou difusos, ou seja, são eles transindividuais e indivisíveis, direitos de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas entre si por circunstâncias de fato.

Novamente Milaré discorre sobre o tema:

[...] os danos ambientais coletivos 'dizem respeito aos sinistros causados ao meio ambiente lato sensu, repercutindo em interesses difusos, pois lesam diretamente uma coletividade indeterminada ou indeterminável de titulares. Os direitos decorrentes dessas agressões caracterizam-se pela inexistência de uma relação jurídica base, no aspecto subjetivo, e pela indivisibilidade (ao contrário dos danos ambientais pessoais) do bem jurídico, diante do aspecto objetivo<sup>15</sup>.

Diversamente, o dano ambiental será individual, ou reflexo, quando dentro da coletividade atingida pela lesão conseguirmos identificar um ou alguns lesados em seu direito interesse particular, ou seja, a degradação ambiental produzida pela lesão acaba refletindo nos interesses patrimoniais ou extrapatrimoniais de uma pessoa ou conjunto de pessoas determinadas.

---

<sup>14</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 8 ed. São Paulo: RT, 2013. p. 736.

<sup>15</sup> MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. p.737.



E complementa José Rubens Morato Leite:

o dano individual pode ser elencado dentro do gênero dano ambiental, levando em consideração que a lesão patrimonial ou extrapatrimonial que sofre o proprietário, em seu bem, ou a doença que contrai uma pessoa, inclusive a morte, podem ser oriundas da lesão ambiental<sup>16</sup>.

Diferença que nesse momento deve ser levantada entre as duas espécies de danos ambientais, coletivo e individual, podemos encontrar nas medidas processuais para sua reparação.

No caso de danos ambientais coletivos, a tutela será alcançada através de uma ação civil pública ou mandado de segurança coletivo, mas sempre através de instrumentos adequados para salvaguardar as pretensões em favor de uma coletividade. Em se tratando de danos ambientais individuais a reparação é conseguida através de singelas ações indenizatórias de caráter individual, onde a pretensão será a reparação do dano pessoal do interessado.

### **3. DANO AMBIENTAL PATRIMONIAL E EXTRAPATRIMONIAL**

Quando à extensão dos danos ambientais, eles podem ser divididos em: (i) patrimoniais, que ocorre quando há perda ou degeneração, total ou parcial, dos bens materiais, causando à vítima prejuízos de ordem econômica; e (ii) extrapatrimoniais, que acontecem quando a ofensa atinge um bem relacionado com valores de ordem espiritual ou moral.

Segundo Pacheco Fiorillo, o dano patrimonial, também denominado dano material:

consiste em uma lesão (prejuízo) que venha a afetar determinado interesse relativo aos bens materiais [...] de forma individual ou coletiva (com reflexos no campo individual e metaindividual), representada pela deterioração ou mesmo pela perda (parcial ou integral) de aludidos bens materiais (corpóreos)<sup>17</sup>.

O dano patrimonial, por causar prejuízo de ordem econômica, é suscetível de avaliação pecuniária e de indenização pelo responsável, apesar da dificuldade e muitas

<sup>16</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. Teoria e prática. 2 ed. São Paulo: RT, 2003, p.150.

<sup>17</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p.46.

vezes impossibilidade da reparação do dano. A extensão do dano patrimonial dar-se-á pela diferença entre a situação atual do patrimônio do lesado e aquela em que ele encontrar-se-ia caso o dano não se concretizasse, normalmente indispensável realização de perícia para se alcançar esse resultado.

O dano extrapatrimonial, também denominado, 'dano moral ambiental', trata de lesão em que são atingidos outros bens também protegidos juridicamente, como a honra, a saúde e a vida; suas consequências econômicas são indiretas.

Conquanto em outras épocas já se discutiu a possibilidade de configuração do dano moral ambiental, tal questão já restou perfeitamente superada, conforme esclarece Marcelo Buzaglo Dantas:

[...] a reparação dos danos morais, é, a nosso sentir, perfeitamente viável em nosso direito, desde que, é óbvio, esteja configurada a lesão subjetiva à coletividade. Deste modo, um dos pressupostos básicos para a configuração do dano moral coletivo pode ser a ofensa à saúde e à qualidade de vida da população. Assim, sendo, toda vez que a ofensa ao meio ambiente configurar, além dos prejuízos de ordem patrimonial, uma diminuição da qualidade de vida da população, p.ex., será possível a reparação por danos morais<sup>18</sup>.

Pacheco Fiorillo assim define o dano moral ambiental:

consiste em uma lesão que venha a ofender determinado interesse que não seja corpóreo [...], de forma individual ou coletiva, constituída pela ofensa de valores imateriais da pessoa humana, tutelados pela Constituição Federal, afetando fundamentalmente a denominada "paz interior" de referidas pessoas<sup>19</sup>.

O dano extrapatrimonial constitui, portanto, uma lesão ao meio ambiente que afeta o seu equilíbrio e prejudica os valores íntimos do homem e da coletividade (dor, tristeza, desesperança, perda, etc). Juridicamente falando, trata-se de uma ofensa ao princípio da dignidade humana e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurado pelo artigo 225 da Constituição Federal, ambos relacionados à qualidade de vida dos seres humanos.

Interessante notar que mesmo sendo uma lesão a direito da personalidade ela pode se estender a um dano moral não individual, mas sim coletivo, quando o dano

---

<sup>18</sup> DANTAS, Marcelo Buzaglo; LEITE, José Rubens Morato; FERNANDES, Daniele Cana Verde. O dano moral ambiental e sua reparação. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, v.4, p.67, out.dez.1996.

<sup>19</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 46.

vem afetar um número indeterminado de indivíduos, como no caso da poluição de um rio e sua população atingindo sua população ribeirinha. Portanto, podemos encontrar uma situação em que o dano ambiental extrapatrimonial é ao mesmo tempo individual e coletivo.

Já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. OMISSÃO INEXISTENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. CONDENAÇÃO A DANO EXTRAPATRIMONIAL OU DANO MORAL COLETIVO. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA. 1. Não há violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso. 2. A Segunda Turma recentemente pronunciou-se no sentido de que, ainda que de forma reflexa, a degradação ao meio ambiente dá ensejo ao dano moral coletivo. 3. Haveria contra sensu jurídico na admissão de ressarcimento por lesão a dano moral individual sem que se pudesse dar à coletividade o mesmo tratamento, afinal, se a honra de cada um dos indivíduos deste mesmo grupo é afetada, os danos são passíveis de indenização. 4. As normas ambientais devem atender aos fins sociais a que se destinam, ou seja, necessária a interpretação e a integração de acordo com o princípio hermenêutico in dubio pro natura. Recurso especial improvido." (STJ - REsp: 1367923 RJ 2011/0086453-6, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 27/08/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/09/2013, grifo não existente no original).

#### **4. DANO AMBIENTAL E SUAS FORMAS DE REPARAÇÃO**

O dano ambiental, como qualquer outra espécie de dano, enseja a responsabilidade civil do causador, ficando este obrigado a repará-lo, na forma do que dispõe a legislação pátria.

As previsões legislativas que servem de fundamento para essa responsabilização na esfera ambiental, fundamentam-se no art. 225, §3º da Constituição Federal, art.9º, §2º da Lei nº. 6.902/1981 (que cria as Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental) e do art. 4º, inciso VII, e art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981 (que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente):

Art. 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.

Art.9º, §2º - Nas Áreas de Proteção Ambiental, o não cumprimento das normas disciplinadoras previstas neste artigo sujeitará os infratores ao embargo das iniciativas irregulares, à medida cautelar de apreensão do material e das máquinas usadas nessas atividades, à obrigação de reposição e reconstituição, tanto quanto possível, da situação anterior e a imposição de multas graduadas de Cr\$200,00 (duzentos cruzeiros) a Cr\$2.000,00 (dois mil cruzeiros), aplicáveis, diariamente, em caso de infração continuada, e reajustáveis de acordo com os índices das ORTNs – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional.

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

[...]

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

Art. 14, §1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.

Já dissemos que o dano ambiental é de difícil reparação. Isso porque, por mais ampla e dispendiosa que ela seja, é certo que jamais se reconstituirá integralmente o patrimônio ambiental anterior, especialmente quanto aos efeitos que, durante o período de sua existência, aquele ecossistema provocou no local e em seu entorno.

Sobre o tema, observa com precisão Annelise Steigleder:

Além da impossibilidade de substituir os componentes naturais do ambiente por outros idênticos, emergem diversas dificuldades científicas e técnicas. Em primeiro lugar, dificilmente se conhece o estado inicial do meio ambiente degradado, por inexistirem inventários ou estudos científicos globais realizados antes da degradação. Em segundo lugar, é indispensável dispor de critérios científicos capazes de calcular o grau de reconstituição do meio ambiente danificado, de tal forma que o *standard* de reparação estabelecido para cada caso em concreto corresponda ao *standard* de qualidade ambiental legalmente previsto. Finalmente, há que se considerar as dúvidas relativas à própria existência do dano ambiental, pois é difícil prever os efeitos futuros do fato lesivo em cotejo com a capacidade de regeneração natural<sup>20</sup>.

Hely Lopes Meirelles pondera, então, que:

na maioria dos casos, o interesse público é mais o de obstar a agressão ao meio ambiente ou obter a reparação direta e *in specie* do dano do que de receber qualquer

---

<sup>20</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Medidas compensatórias para a reparação do dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, n.36, p. 46 e 47, 2004.

quantia em dinheiro para sua recomposição, mesmo porque quase sempre a consumação da lesão ambiental é irreparável<sup>21</sup>.

A reparação, porém, é medida necessária seja para atenuar ou recompor o *status quo ante*, na tentativa de restabelecer o equilíbrio ambiental anteriormente existente no local, seja para fins de punição do agressor.

Há basicamente duas formas de reparação ambiental: a) direta, ou natural, que corresponde à efetiva recomposição do meio ambiente afetado, ou seja, da flora e fauna degradadas; e b) indireta, ou pecuniária, que importa na reparação do dano por meio de indenização.

A primeira modalidade – e que deve ter preferência, ainda que mais onerosa – é a reparação ou restauração natural.

Consiste a restauração natural na reconstituição, recomposição e reintegração dos bens ambientais lesados. Dá-se através da imposição de obrigações de fazer, de medidas a serem efetivadas no próprio local afetado, por isso também denominada recuperação *in situ*, ou seja, no local do dano.

Essa espécie de reparação deve ser prioritária, não apenas porque mais completa e benéfica, mas em decorrência da sujeição ao princípio da reparação integral e da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente, pois tem a característica de fundamental o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado<sup>22</sup>.

A finalidade dessa reparação é a regeneração integral do ecossistema afetado, buscando-se o *status quo ante*, isto é, o equilíbrio ambiental anteriormente existente no local.

Para o autor português José de Souza Cunhal Sendim, a adequada restauração natural, segundo o mesmo autor, deve se dar

---

<sup>21</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, “habeas data”**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 192.

<sup>22</sup> Constituição Federal de 1988, art.225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

pela recuperação da capacidade funcional ecológica e da capacidade de aproveitamento humano do bem natural determinada pelo sistema jurídico, o que pressupõe a recuperação do estado de equilíbrio dinâmico do sistema ecológico afetado, isto é, da sua capacidade de autorregeneração e de autorregulação. (ex: quando a água volte a ser salubre, quando o ar tenha a qualidade adequada, quando a paisagem deixe de estar comprometida ou quando o equilíbrio ecológico esteja restabelecido)<sup>23</sup>.

E, quando inviável a restauração no próprio local do dano, ou com espécies nativas, esclarece Edis Milaré que deve ser promovida “a compensação por equivalente ecológico, isto é, pela substituição do bem afetado por outro que lhe corresponda funcionalmente, em área de influência, de preferência direta, da degradada (restauração “*in situ*”), em ordem a impedir o sucedâneo da indenização pecuniária”<sup>24</sup>.

Ainda sobre a compensação ambiental, Morato Leite:

A compensação ecológica deve ser uma forma de pena subsidiária de reparação, havendo sempre uma preferência pela recuperação total da área degradada. Porém, muitas vezes o bem ambiental degradado não tem possibilidade de voltar ao *status quo ante*. Neste caso, deve ser substituído por outro bem ambiental funcionalmente equivalente ou deve ser aplicada a sanção monetária com o mesmo fim de substituição. O instituto da compensação ecológica, portanto, tem como pressuposto a impossibilidade de restauração das áreas afetadas, e pode ser ainda usado quando a prestação pecuniária a ser cobrada pelo dano for tão alta que se torne inviável a recuperação natural<sup>25</sup>.

A segunda modalidade é a reparação econômica, na forma de indenização, e deve ser utilizada quando se revelar inviável a reparação natural e a compensação ecológica. Em alguns casos, pode deixar de ser subsidiária e também complementar as reparações anteriores.

Consiste na:

imposição de um custo ao poluidor, com o que se cumprem, a um só tempo, dois objetivos principais: dar uma resposta econômica aos danos sofridos pela vítima (o indivíduo e a sociedade) e dissuadir comportamentos semelhantes do poluidor ou de

---

<sup>23</sup> SENDIM, José de Souza. **Responsabilidade civil por danos ecológicos**: da reparação do dano através da restauração natural. Coimbra: Almedina, 2002. p. 51.

<sup>24</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 8 ed. São Paulo: RT, 2013. p. 329.

<sup>25</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática. 2 ed. São Paulo: RT, 2003. p. 221-224.

terceiros. A efetividade de um e de outro depende, diretamente, da certeza (inevitabilidade) e da tempestividade (rapidez) da ação reparatória<sup>26</sup>.

Questão tormentosa quando se trata da reparação econômica diz respeito à valoração do dano ambiental. Quanto valeria, em termos econômicos, a reconstituição de uma floresta nativa? Que compensação pecuniária poderia remediar o desaparecimento de uma espécie da fauna silvestre?

Como bem pondera Édis Milaré:

o meio ambiente, além de ser um bem essencialmente difuso, possui em si valores intangíveis e imponderáveis que escapam às valorações correntes (principalmente econômicas e financeiras), revestindo-se de uma dimensão simbólica e quase sacral, visto que obedece a leis naturais anteriores e superiores à lei dos homens<sup>27</sup>.

O silêncio do legislador – que limita-se a afirmar no art.944 do Código Civil que “a indenização mede-se pela extensão do dano” – embora dificulte a fixação do quantum indenizatório, pode ser remediado por critérios estabelecidos pela doutrina, entre outros: a) gravidade e a repercussão do dano; b) a intensidade do dolo do agente – ânimo de ofender; c) o grau da culpa do agente; d) a situação econômica e cultural do causador do dano; e) a possibilidade de reiteração de atos ilícitos; f) a prevenção de novos danos ambientais.

Álvaro Luiz Valery Mirra observa que:

a operação a ser levada a efeito pelo magistrado da reparação pecuniária não pode deixar de considerar a importância reconhecida, na escala de valores da sociedade, ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito fundamental (art. 225, caput, da CF), cuja preservação é indispensável à vida e à dignidade das pessoas. Consequentemente, qualquer que seja o método ou procedimento empregado, a indenização deverá abranger não apenas o valor de mercado ou da exploração comercial dos bens ou recursos degradados, como ainda, o valor da perda da qualidade ambiental resultante do simples fato da degradação, o valor das perdas ambientais do interregno entre a produção do dano e a restauração da qualidade ambiental afetada, o valor das perdas decorrente de eventual irreversibilidade da degradação e, também conforme o caso, o acréscimo de soma em dinheiro a título de “valor de desestímulo”, a fim de dissuadir o responsável da prática de novos atentados<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. p.330.

<sup>27</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. p.327.

<sup>28</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 332.

Por fim, como já dito, o responsável pelo dano poderá ainda ser condenado, cumulativamente, para o fim de reparar o dano patrimonial, à obrigação de fazer, consistente na recuperação *in natura* da área degradada - ou à compensação mediante a constituição de ecossistema equivalente, no caso de a primeira opção ser inviável - e ainda, a pagar uma indenização em razão dos danos extrapatrimoniais causados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os desastres naturais de grandes proporções e a escassez de recursos em algumas regiões do globo demonstram o desequilíbrio ambiental hoje existente no planeta – provocados pela intensa degradação do meio ambiente promovida pelo homem.

Não há dúvida de que medidas preventivas são primordiais, todavia, causado o dano ambiental, não nos resta apenas lamentar, e sim buscar, de maneira mais ampla possível, a sua reparação e recuperação.

No Brasil, em decorrência da sujeição aos princípios da reparação integral e da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente, deve haver sempre preferência pela recuperação *in natura*, na tentativa de se restabelecer integralmente o ecossistema atingido.

Na sua impossibilidade – seja material ou técnica – há medidas alternativas, como a compensação ecológica (quando não havendo possibilidade do retorno ao *status quo ante*, pode-se introduzir no local, ou próximo - um outro bem ambiental funcionalmente equivalente). E, como última opção, tem-se a reparação por meio de uma indenização, suficiente para, dentre outras finalidades, compensar a gravidade e extensão do dano e prevenir novas práticas.

Em suma, o que atualmente importa na questão do dano ambiental e sua reparação é a formação de uma consciência coletiva que espontânea e eficazmente adote medidas preventivas a impedir a ocorrência do dano e assim viabilizar o desenvolvimento sustentável do planeta.



## REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é e o que não é. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 1995.

DANTAS, Marcelo Buzaglo; LEITE, José Rubens Morato; FERNANDES, Daniele Cana Verde. O dano moral ambiental e sua reparação. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, v.4, p.61-71, out.dez.1996.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. .vol. III. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática. 2 ed. São Paulo: RT, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas data"**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 8 ed. São Paulo: RT, 2013.

\_\_\_\_\_; COSTA JÚNIOR, Paulo José da. **Direito Penal Ambiental**: Comentários a Lei nº 9.605/98. Campinas (SP): Millennium Editora, 2002.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 332.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: teoria e prática. 11 ed. Florianópolis: Conceito, 2008.

SENDIM, José de Souza. **Responsabilidade civil por danos ecológicos**: da reparação do dano através da restauração natural. Coimbra: Almedina, 2002.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Medidas compensatórias para a reparação do dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, n.36, p.46 e 47, 2004.

ZYLBERSZTAJN, David; LINS, Clarissa. **Sustentabilidade e Geração de Valor**. São Paulo: Campus, 2010.

# ASPECTOS EVOLUTIVOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL: DA IRRESPONSABILIDADE AO RISCO E À REPARAÇÃO INTEGRAIS

Evandro Volmar Rizzo

Luiz Eduardo Ribeiro Freyesleben<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente artigo faz uma abordagem da responsabilidade civil ambiental. Para essa análise o tema será abordado em três capítulos. No primeiro serão analisados os aspectos gerais da responsabilidade civil e seu processo de ampliação da proteção por meio da aplicação/interpretação de suas teorias fundantes. No segundo momento, o estudo será centrado no atual cenário da responsabilidade civil ambiental e os desafios da aplicação coerente das disposições legais aos casos concretos, sob pena de deturpar a ideologia do instituto sancionador. Por fim, no último capítulo, verificar-se-ão os desafios da obrigação da reparação integral com discursos contrapostos a essa construção protetiva da responsabilidade civil ambiental.

## 1. RESPONSABILIDADE CIVIL: ASPECTOS GERAIS

A construção de um sistema de responsabilidade civil desenvolveu-se no curso da história conforme a necessidade de proteção dos bens jurídicos tutelados. A noção inicial e individualista foi alargada para um patamar difuso e coletivo à medida que as relações sociais foram intensificadas e tornaram-se mais complexas.

No atual quadrante histórico, o risco já não tem mais rosto, nem é identificável *a priori*, e tampouco fica restrito ao território gerador. Por isso, as teorias fundantes da responsabilidade civil evoluíram no sentido de alargar o espectro de proteção das vítimas e estender a tutela para além da esfera individual. Por óbvio, a construção

---

<sup>1</sup> Mestrando em Ciência Jurídica - UNIVALI. Artigo apresentado para conclusão da disciplina "Direito e Sustentabilidade", ministrada pelo Professor Gabriel Real Ferrer, no Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí, turma 2013.2.

desse instituto evoluiu na medida em que a sociedade se modernizou e se industrializou.

Havia, em um primeiro momento, apenas a noção subjetiva da responsabilidade, ou seja, aquele que com culpa causava dano a outrem ficava obrigado a repará-lo. A pedra de toque da responsabilidade civil subjetiva é o elemento subjetivo do agente, de modo que se analisam a culpa e dolo na ação ou omissão voluntária, bem assim o nexo de causalidade entre a ação e os eventuais danos.

Na medida da evolução social e da complexidade das relações individuais, as respostas oferecidas pela responsabilidade civil subjetiva já não eram suficientes, motivo pelo qual a análise do elemento subjetivo foi abolida em determinados casos, e passou-se, assim, a dispensá-la para atribuir a obrigação do agente a restaurar o *status quo ante*, de modo a ampliar a proteção às vítimas.

A realidade do mundo dos fatos, portanto, implicou a dicotomia entre a responsabilidade subjetiva e a responsabilidade objetiva; naquela, essencial é a análise do elemento subjetivo do agente, enquanto nessa a verificação torna-se dispensável. A partir dessa divisão, a responsabilidade objetiva fundou-se em duas teorias, quais sejam, a teoria do risco integral e a teoria do risco criado.

Rui Stoco leciona sobre o tema:

E, realmente, a teoria subjetiva da culpa já não era suficiente para solucionar todas as hipóteses surgidas. A necessidade de uma maior proteção da vítima fez nascer a culpa presumida, de sorte a inverter o ônus da prova e solucionar a grande dificuldade daquele que sofreu o dano demonstrar a culpa do responsável pela ação ou omissão. O próximo passo foi desconsiderar a culpa como elemento indispensável, nos casos expressos em lei, surgindo a responsabilidade objetiva, quando então não se indaga se o ato é culpável. Em algumas hipóteses, em que se admite a reparação pela prática de atos ilícitos, não se indaga se o ato é jurídico ou injurídico, ou seja, contrário ou conforme ao direito, basta, portanto uma ação voluntária, um dano e o nexo de causalidade<sup>2</sup>.

Na teoria do risco integral, a reparação do dano ocorria mesmo por atos causados de forma involuntária, não se admitindo as excludentes de responsabilidade,

---

<sup>2</sup> STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**: doutrina e jurisprudência. 7ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 127.

tais como o caso fortuito, a força maior, ação de terceiro ou da própria vítima, dado que esses institutos também são condições para o dano. Em contraposição, a teoria do risco criado aplica-se apenas em relação às atividades perigosas, ou seja, se for gerado um perigo com a atividade este deve ser prevenido e pode tornar-se fator de responsabilização.

Nesse aspecto, admitem-se as excludentes de responsabilidade na adoção da teoria do risco criado, o que acaba por limitar a aplicação da responsabilidade objetiva fundada na teoria do risco integral<sup>3</sup>.

Sílvio de Salvo Venosa aduz:

A teoria do risco aparece na história do Direito, portanto, com base no exercício de uma atividade, dentro da ideia de quem exerce uma determinada atividade e tira proveito direto ou indireto dela responde pelos danos que ela causar, independentemente de culpa. O princípio da responsabilidade sem culpa ancora-se em um princípio de equidade: quem auferir os cômodos de uma situação deve também suportar os incômodos. O exercício de uma atividade que possa representar um risco obriga por si só a indenizar os danos causados por ela<sup>4</sup>.

A legislação brasileira experimentou esse processo evolutivo. Numa primeira fase, exigia-se a condenação criminal para a responsabilização civil; após, houve o reconhecimento do princípio da independência das jurisdições<sup>5</sup>. O Código Civil de 1916 adotava a responsabilidade subjetiva como regra geral, e essa teoria embasou o diploma vigente (2002), mas, excepcionalmente, a responsabilidade funda-se na teoria objetiva nos casos expressos em lei<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> “A fim de resolver estas perplexidades, a Teoria do Risco Integral supõe que a mera existência do risco gerado pela atividade, intrínseco ou não a ela, deverá conduzir a responsabilização. Havendo mais de uma causa provável do dano, todas serão reputadas eficientes para produzi-lo, não se distinguindo entre causa principal ou secundárias, pelo que a própria existência da atividade é reputada causa do evento lesivo. Cuida-se da aplicação, em matéria de nexo de causalidade, da teoria da *conditio sine qua non* [...]. Portanto, diferentemente do que ocorre na Teoria do Risco Criado, que se resolve os problemas causais a partir da teoria da causalidade adequada, em que se seleciona entre as diversas causas que podem ter condicionado a verificação do dano, aquela que, numa perspectiva de normalidade e adequações sociais, apresente sérias probabilidades de ter criado um risco socialmente inaceitável, risco esse, concretizado no resultado danoso, na Teoria do Risco Integral, fundado na teoria da equivalência das condições, basta que o dano possa estar vinculado à existência do fator de risco, o qual é reputado causa do dano, pelo que qualquer evento condicionante é equiparado à causa do prejuízo, sem a exigência de que este seja uma consequência necessária, direta e imediata do evento”. (MARCHESAN, Ana Maria Moreira, Annelise Monteiro Steigleder e Silvia Cappeli. **Direito Ambiental**. Porto Alegre. Verbo Jurídico, 2006. p. 136-137).

<sup>4</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**: responsabilidade civil. 8ª ed.4.v. São Paulo. Atlas, 2008. p. 14-15.

<sup>5</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: responsabilidade civil, v.4. 5. ed. São Paulo. Saraiva, 2010. p. 27.

<sup>6</sup> “[...] A realidade, entretanto, é que se tem procurado fundamentar a responsabilidade na ideia de culpa mas,

Essa evolução das teorias da responsabilidade civil aponta para uma progressão no nível de proteção das vítimas e a hermenêutica jurídica deve ser no sentido de dar efetividade à proteção ampliada.

Por isso, os Tribunais assumem relevância na construção do nível desejável de proteção dos riscos criados pelas atividades de pessoas, de empresas e do Poder Público. Esse enfrentamento pretoriano eleva, por vezes, o nível de proteção.

Aliás, a aplicação da teoria do risco integral tem sido base para impor o dever de reparar os danos sofridos pelas vítimas, bem assim para descortinar a necessidade de internalização dos custos por parte daqueles que se beneficiam com atividades perigosas<sup>7</sup>.

Essas interpretações só podem ser consideradas dentro do contexto do sistema jurídico brasileiro. Há necessidade de o sistema ser coerente, harmônico e completo.

---

sendo esta insuficiente para atender às imposições do progresso, tem o legislador fixado os casos especiais em que deve ocorrer a obrigação de reparar, independentemente daquela noção. E o que acontece no direito brasileiro, que se manteve fiel à teoria subjetiva nos arts. 186 e 927 do Código Civil. Para que haja responsabilidade, é preciso que haja culpa. A reparação do dano tem como pressuposto a prática de um ato ilícito. Sem prova de culpa, inexistente a obrigação de reparar o dano. Entretanto, em outros dispositivos e mesmo em leis esparsas, adotaram-se os princípios da responsabilidade objetiva, da culpa presumida, como nos arts. 936 e 937, que tratam, respectivamente, de responsabilidade presumida do dono do animal e do dono do edifício em ruína; e da responsabilidade independentemente de culpa, como nos arts. 938, 927, parágrafo único, 933 e l. 299, que assim responsabilizam, respectivamente, o habitante da casa de onde caírem ou forem lançadas coisas em lugar indevido, aquele que assume o risco do exercício de atividade potencialmente perigosa, os pais, empregadores e outros, e os proprietários em geral por danos causados a vizinhos. A par disso, temos o Código Brasileiro de Aeronáutica, a Lei de Acidentes do Trabalho e outros diplomas, em que se mostra nítida a adoção, pelo legislador, da responsabilidade objetiva. O Código Civil de 2002 mantém o princípio da responsabilidade com base na culpa (art. 927), definindo o ato ilícito no art. 186, *verbis*: "Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. No art. 927, depois de estabelecer, no caput, que "aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, é obrigado a repará-lo", dispõe, refletindo a moderna tendência, no parágrafo único, *verbis*: "Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente devolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem" (GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: responsabilidade civil**, v.4. 5. ed. São Paulo. Saraiva, 2010. p. 29).

<sup>7</sup> REPARAÇÃO DE DANOS. ROUBO À MÃO ARMADA EM CAIXA ELETRÔNICO DE AGÊNCIA BANCÁRIA. DEVER LEGAL DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA DE GARANTIR A SEGURANÇA DOS CLIENTES, EM RAZÃO DO GRANDE RISCO QUE O SERVIÇO COLOCADO À DISPOSIÇÃO REPRESENTA. PARTE RÉ QUE FALHA NA OBSERVÂNCIA DE TAL DEVER. É objetiva a responsabilidade do banco pelo fato do serviço colocado à disposição dos clientes sem a segurança necessária. Em razão do elevado risco inerente à atividade bancária, a legislação (Lei 1.107/83) criou para as instituições financeiras o dever de adoção de medidas visando à garantia de segurança de seus clientes e demais cidadãos. Esse tal dever que não é passível de ser afastado nem sequer por um fato doloso atribuível a terceiros - como é o caso de um furto ou roubo -, uma vez que se trata de fato previsível na seara da atividade desenvolvida. Tendo a instituição financeira requerida falhado na observância de tal dever, impõe-se o reconhecimento da responsabilidade civil. RECURSO DESPROVIDO (ementa extraída do **Recurso Cível Nº 71001663996**, Terceira Turma Recursal Cível, Turmas Recursais, Relator: Eugênio Facchini Neto, Julgado em 12/08/2008). RECURSO DESPROVIDO. (**Recurso Cível Nº 71002438299**, Terceira Turma Recursal Cível, Turmas Recursais, Relator: Eduardo Kraemer, Julgado em 08/07/2010).

Nenhuma interpretação ou criação do direito subsistirá se afrontar essas premissas<sup>8</sup>.

Todas as teorias fundantes da responsabilidade civil são válidas e aplicáveis em seus microsistemas (ambiental, nuclear, consumidor etc.), contudo a opção de uma em detrimento de outra em certas circunstâncias poderá revelar uma interpretação desconexa com a tríade necessária à validade dos argumentos lançados num ou noutro sentido (coerência, harmonia e completude), revelando-se, portanto, uma opção inconstitucional.

Se limitarmos essa análise à responsabilidade civil ambiental, vamos concluir que há imposição do sistema normativo brasileiro da teoria mais protetiva às vítimas e aos interesses tutelados, com menos possibilidade de ruptura do nexo causal e uma possibilidade maior de responsabilização do agente causador do dano. No caso, essa teoria é a responsabilidade objetiva fundada no risco integral, porque corresponde melhor a esse anseio interpretativo<sup>9</sup>.

Além da evolução do próprio sistema de responsabilidade civil para ampliar a proteção, a Constituição Federal brasileira instaurou um núcleo de segurança dos diversos direitos fundamentais - entre eles o meio ambiente ecologicamente equilibrado às presentes e futuras gerações<sup>10</sup> - que estão esparsos no texto como forma de garantir a dignidade da pessoa humana; inclusive, incide o princípio da vedação de retrocesso quando pensamos em restrições a esses direitos<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> “Diz-se que um ordenamento jurídico constitui um sistema porque nele não podem coexistir normas incompatíveis. “Sistema” aqui equivale a validade do princípio que exclui a incompatibilidade das normas. Se um ordenamento surgirem normas incompatíveis, uma delas ou ambas devem ser eliminadas. Se isso é verdade, quer dizer que as normas de um ordenamento têm uma certa relação entre si, e essa relação é relação de compatibilidade, que implica na exclusão de incompatibilidade”. (BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução de Ari Marcelo Solon. Prefácio de Celso Lafer. Apresentação de Tércio Sampaio Ferraz Júnior. São Paulo: EDIPRO, 2011. p. 86).

<sup>9</sup> “Força é ver, contudo, que, assim como o *direito posto* é sempre expressão de uma *ideologia*, toda interpretação ou análise do *direito posto* envolve, em quem a pratica, expansões ideológicas (suas). Assim, os pensamentos não são completamente livres, na medida em que nem as ciências nem a prudência são *neutras*. Embora seja assim, cumpre aos críticos do direito procurar analisar os direitos postos sem preconceitos ideológicos, procurando não ignorar as mensagens ideológicas cristalizadas no nível normativo (porque o nível normativo é, sempre, veiculador de mensagens ideológicas)” (GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 8 ed. rev.amp. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 154).

<sup>10</sup> Deve-se essa condição de direito fundamental a abertura material do catálogo dos direitos e garantias fundamentais contida na cláusula prevista no art. 5º, § 2º c/c art. 225, *caput*, ambos da CFRB.

<sup>11</sup> Vale dizer, se o fim da Segunda Guerra Mundial significou a primeira revolução no processo de internacionalização dos direitos humanos, impulsionando a criação de órgãos de monitoramento internacional, bem como a elaboração de tratados de proteção dos direitos humanos – o que compõem os sistemas global e regional de proteção –, o fim da Guerra Fria significou a segunda revolução no processo de internacionalização

A análise sistêmica do instituto da responsabilidade civil com base no risco integral ganha ainda mais relevo nos momentos de crises e de enfrentamento das pressões das forças contrapostas, na medida em que certos primados são inderrogáveis<sup>12</sup>.

## 2. O CENÁRIO ATUAL DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

O emprego das teorias formuladas no âmbito do Direito Civil para fundar os regimes de responsabilização por danos causados a bens jurídicos não equiparáveis em importância à incolumidade do meio ambiente foi a tendência inicial, a que se renderam legisladores e intérpretes.

Gradativamente emergiu a percepção de que se cuidava de um bem diferenciado, com reflexos diretos ou indiretos nos âmbitos individual e coletivo, o que desencadeou a construção de noções próprias, voltadas a essa singularidade.

Perquirir a culpa do causador do dano por imprudência, negligência ou imperícia, nos termos do art. 159 do Código Civil de 1916 (art. 186 do Código Civil de 2002), revelou-se sinônimo de sonegação da tutela estatal, por conta da dificuldade probatória. A supressão do elemento culpa, típica da teoria objetiva, era a senda necessária a uma proteção mais efetiva.

A incorporação do discurso doutrinário-acadêmico pelo parlamento foi nascedouro de textos legislativos importantes, com a marca do direito ambiental emergente. É exemplo desse passo adiante o advento da Lei nº 6.938, de 31 de agosto

---

dos direitos humanos, a partir da consolidação e reafirmação dos direitos humanos como tema global [...]. Nas palavras de Cançado Trindade: “Com a interação entre o Direito Internacional e Direito interno, os grandes beneficiários são as pessoas protegidas (...). No presente contexto, O Direito Internacional e o Direito interno interagem e se auxiliam mutuamente no processo de expansão e fortalecimento de proteção ao ser humano”. Em face dessa interação o Brasil assume, perante a comunidade internacional, a obrigação de manter e desenvolver o Estado Democrático de Direito e de proteger, mesmo e situações de emergência, um núcleo de direitos básicos e inderrogáveis. Aceita ainda que essas obrigações sejam fiscalizadas e controladas pela comunidade internacional, mediante uma sistemática de monitoramento efetuada por órgãos supervisão internacional [...] (PIOVEZAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 14 ed., rev. e atual. São Paulo, 2013. p. 372 e 379).

<sup>12</sup> “[...] legitimidade do *direito posto* -, é produto da autoridade, entendida esta como decorrente da captação de padrões histórico-culturais, e não da captação de qualquer vontade ou conjunto de vontades, razão pela qual dispense, em minha concepção, o recurso à ideia de “consenso social”. A construção histórica desses padrões passa à margem de um *contrato social* e da *regra da maioria*” (GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 8 ed. rev.amp. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 88).



de 1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.<sup>13</sup> No tangente à atividade nuclear, veio a lume a Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977.<sup>14</sup> O Código de Minas (Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967) já responsabilizava o titular da concessão por danos diretos e indiretos (art. 36). A Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, trata da responsabilidade de usuários, prestadores de serviços, comerciantes, empregadores e produtores de agrotóxicos (art. 14). A Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, aborda os danos em zona costeira<sup>15</sup>. Em comum está o abrigo à teoria objetiva, ainda que por leitura conjunta com o art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81. A Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, não destoava disso na proteção do patrimônio genético e o diploma revogador (Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005) de igual forma espousa a responsabilidade sem culpa.<sup>16</sup>

A Carta Política de 1988 não passou à margem da temática. Disse ser direito de todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao aludir à preservação às futuras gerações assimilou o princípio da equidade intergeracional. É clara, ainda, a compatibilidade dos textos constitucional e infraconstitucional, na linha da responsabilidade objetiva. O art. 225, §3º, da CRFB estabelece que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da

---

<sup>13</sup> Art. 14, § 1º, Lei nº 6.938/81 – “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”.

<sup>14</sup> Art. 4º, Lei nº 6.453/77 – “Será exclusiva do operador da instalação nuclear, nos termos desta Lei, independentemente da existência de culpa, a responsabilidade civil pela reparação de dano nuclear causado por acidente nuclear: I - ocorrido na instalação nuclear; II - provocado por material nuclear procedente de instalação nuclear, quando o acidente ocorrer: a) antes que o operador da instalação nuclear a que se destina tenha assumido, por contrato escrito, a responsabilidade por acidentes nucleares causados pelo material; b) na falta de contrato, antes que o operador da outra instalação nuclear haja assumido efetivamente o encargo do material; III - provocado por material nuclear enviado à instalação nuclear, quando o acidente ocorrer: a) depois que a responsabilidade por acidente provocado pelo material lhe houver sido transferida, por contrato escrito, pelo operador da outra instalação nuclear; b) na falta de contrato, depois que o operador da instalação nuclear houver assumido efetivamente o encargo do material a ele enviado”.

<sup>15</sup> Art. 7º, Lei nº 7.661/88 - “A degradação dos ecossistemas, do patrimônio e dos recursos naturais da Zona Costeira implicará ao agente a obrigação de reparar o dano causado e a sujeição às penalidades previstas no art. 14 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, elevado o limite máximo da multa ao valor correspondente a 100.000(cem mil) Obrigações do Tesouro Nacional - OTN, sem prejuízo de outras sanções previstas em lei”.

<sup>16</sup> Art. 20, Lei nº 11.105/05 - “Sem prejuízo da aplicação das penas previstas nesta Lei, os responsáveis pelos danos ao meio ambiente e a terceiros responderão, solidariamente, por sua indenização ou reparação integral, independentemente da existência de culpa”.

obrigação de reparar os danos causados”.<sup>17</sup>

Sublinha Sirvinskaskas - de quem se empresta boa parte do esforço legislativo acima - ser solidária a responsabilidade (art. 942, CC). Não somente o causador direto é chamado a suportar as consequências da lesão ambiental; também o é mesmo a pessoa jurídica de direito público, por exemplo, por omissão na fiscalização ou concessão irregular de licenciamento.<sup>18</sup> Adita não serem causas excludentes seja a força maior, seja o caso fortuito ou, ainda, o fato de terceiro. É escusado afirmar que agasalhada a teoria do risco integral:

Assim, todo aquele que causar dano ao meio ambiente ou a terceiro será obrigado a ressarcir-lo mesmo que a conduta culposa ou dolosa tenha sido praticada por terceiro. Registre-se ainda que toda empresa possui riscos inerentes a sua atividade, devendo, por essa razão, assumir o dever de indenizar os prejuízos causados a terceiros<sup>19</sup>.

O art. 927, parágrafo único, do Código Civil prevê obrigação de reparar independentemente de culpa nos casos especificados em lei ou se quando a atividade desenvolvida for geradora de risco, elemento a ser contextualizado com os princípios da precaução, prevenção e reparação.<sup>20</sup> Mas o risco é apenas uma baliza, um fator de referência na definição da responsabilidade, não um requisito para o surgimento da obrigação. Mesmo que a atividade não seja produtora de riscos, causado o dano

---

<sup>17</sup> Art. 225 – “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; 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; 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; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. § 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

<sup>18</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 112.

<sup>19</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. p. 111.

<sup>20</sup> Art. 927, CC – “Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”.

ambiental haverá o dever de indenizar. Machado preleciona:

A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de indenizar e/ou reparar. A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação dos ‘danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade’ (art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981). Não interessa que tipo de obra ou atividade seja exercida pelo que degrada, pois não há necessidade de que ela apresente risco ou seja perigosa. Procura-se quem foi atingido e, se for o meio ambiente e o homem, inicia-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental. Só depois é que se entrará na fase do estabelecimento do nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o dano. É contra o Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente<sup>21</sup>.

É de ser dito que nesse campo pouco importa a intenção do agente - se previu ou não o dano, se o quis ou não -; seu grau de contribuição para o ato ou omissão lesiva – não se exige o protagonismo, mas a participação -; ou a licitude da atividade – se, *v.g.*, detinha licença ambiental<sup>22</sup>. Outra característica está na inversão do ônus da prova pela identificação do potencial lesivo da atividade e na inclinação paulatina ao abrandamento do nexo de causalidade.<sup>23</sup>

Importa ter presente, a par disso, a dúlice função da responsabilidade civil objetiva na seara ambiental. Tanto deve ocupar-se de evitar o dano (prevenção), quanto de reconstituir o *status quo ante* (reparação) e/ou indenizá-lo.<sup>24</sup> É indiferente que não se possa identificar uma vítima individual. A questão da indefinição do destino de condenações em dinheiro nessa hipótese há muito foi solucionada. A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública) refere ao chamado fundo de recomposição dos bens lesados (art. 13)<sup>25</sup>, regulamentado pela Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, nela nominado Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos (FDDD).

---

<sup>21</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 403.

<sup>22</sup> “A licença ambiental não libera o empreendedor licenciado de seu dever de reparar o dano ambiental. Essa licença, se integralmente regular, retira o caráter de ilicitude administrativa do ato, mas não afasta a responsabilidade civil de reparar. A ausência de ilicitude administrativa irá impedir a própria Administração Pública de sancionar o prejuízo ambiental; mas nem por isso haverá irresponsabilidade civil” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. p. 419).

<sup>23</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 313.

<sup>24</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. p. 408.

<sup>25</sup> Art. 13 – “Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados”.

A previsão constitucional de restauração de “processos ecológicos essenciais” (art. 225, §1º, I) e a da Lei nº 6.938/81, ao estipular objetivos de preservação e restauração (art. 4º, VI), sinalizam a conjugação de responsabilidade objetiva e reparação integral.<sup>26</sup> O simples estabelecimento de mecanismos compensatórios não só seria insuficiente como implicaria mercantilizar o bem jurídico. Combater atos ou omissões lesivas a bem jurídico de alto valor social com a restrita imposição de sanções pecuniárias permitiria ao lesante avaliar contabilmente a conveniência do ato e externalizar<sup>27</sup> os custos: o meio ambiente seria engolfado pela perniciosa lógica do mercado.

Não está excluída – ao revés, antes embute-se nos arts. 5º, X, e 225, §3º, da CRFB – a atenuação do dano moral por degradação ambiental, posicionamento consagrado na jurisprudência:

APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. ACIDENTE AMBIENTAL. VAZAMENTO DE ÓLEO DECORRENTE DE NAUFRÁGIO DE COMBOIO OCEÂNICO NA BAÍA DA BABITONGA. PESCADOR ARTESANAL PREJUDICADO PELO IMPEDIMENTO DO EXERCÍCIO DA SUA PROFISSÃO. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA.

[...] ABALO MORAL CONFIGURADO. ANGÚSTIA SOFRIDA PELA IMPOSSIBILIDADE DE EXERCER SUA PROFISSÃO E DE PROVER A SUA PRÓPRIA SUBSISTÊNCIA E DE SUA FAMÍLIA. NECESSÁRIO ARBITRAMENTO EM CONFORMIDADE COM OS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. TERMO INICIAL DOS JUROS DE MORA. A PARTIR DO EVENTO DANOSO. SÚMULA 54 DO STJ. CORREÇÃO MONETÁRIA A PARTIR DO ARBITRAMENTO. SÚMULA 362 DO STJ.

Configura dano moral o sentimento de angústia causado ao pescador, por ter sido privado, por acidente ambiental, de exercer a sua atividade profissional com plenitude e, por conseguinte, de obter os rendimentos esperados para época do ano e, assim, prover a sua própria subsistência e a de sua família.

O *quantum* indenizatório deverá conter efeito pedagógico da condenação, pois deve servir para evitar a reincidência, obedecendo os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, levando-se em conta o efeito preventivo ou desestimulante. A reparação do dano moral deve possibilitar uma satisfação compensatória e desencorajadora de práticas ilícitas, sem gerar enriquecimento sem causa à vítima.

<sup>26</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 416.

<sup>27</sup> “Na linguagem econômica, a imposição de externalidades – que podem ser positivas ou negativas – compreende o comportamento de um agente econômico quando afeta para melhor ou pior o bem-estar do outro [...]” (LEISMANN, Edilson Luiz. *In*: ALBUQUERQUE, José de Lima (org.). **Gestão Ambiental e Responsabilidade Social**: conceitos, ferramentas e aplicações. São Paulo: Atlas, 2009. p. 175).

APELO DA RÉ DESPROVIDO. RECURSO DO AUTOR PROVIDO<sup>28</sup>.

Portanto, quer a lesão extrapatrimonial individual, quer à coletividade, traduzida em dissabor expressivo e, logo, revestida de relevância jurídica, pela conspurcação de higidez ambiental por ação ou omissão, dão margem à obrigação de indenizar.

### **3. UM PASSO À FRENTE, DOIS PASSOS ATRÁS: A AMPLIAÇÃO DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL E O RISCO DE RETROCESSO (DISCURSO DE CONTENÇÃO)**

Ao lento despertar da consciência ambiental contrapõe-se, mesmo que tímido, o assomar de um *discurso de contenção*. Vem disfarçado pela cantilena da viabilização econômica de certos empreendimentos. Pelo nível elevado de investimentos requeridos, seria indispensável ao meio empresarial a possibilidade prévia de levantamento do risco da atividade, de quanto eventualmente se teria de pagar pela causação de um dano ambiental. Sem um equilíbrio atuarial garantido pela previsibilidade de custos os empreendedores deixariam de investir e a economia perderia dinamismo, daí o relevo da tarifação da responsabilidade ambiental.<sup>29</sup>

Com sutileza são encorajadas as legislações limitadoras de responsabilidade, antagônicas à reparação *in totum*. Mesmo concepções com potencial protetivo promissor, como a instituição de um seguro ambiental, podem ser deturpadas e incorporadas por esse *discurso de contenção*. A cobertura securitária por meio de um *pool* de companhias como reforço ao aparato de reparação de danos ambientais pode ser de grande valia, mas não uma chancela da indenização pela metade. Visto como panaceia, o seguro-poluição pode fortalecer a tese da responsabilidade tarifada e a perigosa teorização de que os custos ambientais devem ser distribuídos de modo equânime, sem recair em excesso sobre grupos sociais específicos.

A mensagem subliminar pode ser decifrada: preconiza-se veladamente a

---

<sup>28</sup> TJSC, **Apelação Cível n. 2014.023078-5**, de Joinville, Relator: Des. João Batista Góes Ulysséa, julgado em 24/04/2014.

<sup>29</sup> O conceito de dano ambiental utilizado é o de “ação ou omissão que prejudique as diversas condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permita, abrigue e reja a vida, em qualquer de suas formas” (ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 523).

responsabilidade limitada do empreendedor-poluidor, com repartição dos custos ambientais entre ele, a seguradora, o Estado e a sociedade. Suportar apenas uma parte do dano causado, eis o atrativo ao investidor. Teria, dessarte, uma margem segura de destruição ou a segurança jurídica para poluir.

Tudo isso segue na contramão da reparação integral e da preocupação maior com a sustentabilidade, conceituada por Boff como:

o conjunto dos processos e ações que se destinam a manter a vitalidade e a integridade da Mãe Terra, a preservação de seus ecossistemas com todos os elementos físicos, químicos e ecológicos que possibilitam a existência e a reprodução da vida, o atendimento das necessidades da presente e das futuras gerações, e a continuidade, a expansão e a realização das potencialidades da civilização humana em suas várias expressões<sup>30</sup>.

Como o Direito não é uma ciência estanque ou destinada a reger mundos imaginários, é preciso internalizar no pensamento jurídico a percepção de que recursos limitados não resistem a um projeto de desenvolvimento ilimitado, não universalizável<sup>31</sup>. A aproximação dos atores jurídicos de outras ciências, como a sociologia, a biologia e a física não é uma excentricidade acadêmica, senão uma condição para compreender o quão perto se está do esgotamento da capacidade regenerativa do planeta e a partir dessa premissa iniciar um novo paradigma civilizatório em que será peça-chave a modificação dos padrões de consumo.

O espraiamento da noção de sustentabilidade a todos os quadrantes do Direito é indispensável para livrar-nos das amarras da especialização do saber. Crítica assestada contra os processualistas foi a de que ao embrenharem-se nas filigranas do processo deixaram de percebê-lo como instrumento para a concretização de direitos: o estudo dele por microscopia, em nível celular, ofuscou a visão do organismo em sua integralidade. Crítica comumente dirigida ao civilista foi a de que se autoexilou em sua

---

<sup>30</sup> Na mesma obra Boff reelabora o conceito: “Sustentabilidade é toda ação destinada a manter as condições energéticas, informacionais, físico-químicas que sustentam todos os seres, especialmente a Terra viva, a comunidade da vida e a vida humana, visando sua continuidade e ainda atender as necessidades da geração presente e das futuras, de tal forma que o capital natural seja mantido e enriquecido em sua capacidade de regeneração, reprodução e coevolução” (BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é - o que não é. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 14).

<sup>31</sup> BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é - o que não é. p. 71.

disciplina, distanciando-se da concepção de ordenamento jurídico como conjunto harmônico e hierarquizado de normas, com a Constituição no ápice piramidal.

A leitura da sustentabilidade como princípio constitucional abrangente atinge o instituto da responsabilidade civil e impõe a abertura para uma nova hermenêutica. Em obra memorável, Freitas apregoa a extensão da sustentabilidade a todos os rincões do sistema jurídico-político. Nas palavras dele:

Uma interpretação constitucional sustentável pressupõe que os princípios e direitos fundamentais comuns a gerações presentes e futuras sejam o fundamento e o ápice da ordem jurídica, tendo o condão de suspender a eficácia de determinadas regras, quando estritamente necessário para assegurar a efetividade das metas intertemporais do sistema. Deve oferecer, dessa maneira, observância crítica (sem subserviência volúvel) aos objetivos duradouros e permanentes da Carta, conferindo destaque ao monitoramento contínuo de metas. Levar à vida real os objetivos e valores constitucionais, a longo prazo, é dever do intérprete que pretende ampliar, de maneira solidária, a qualidade de vida. Nessa medida, preferível afirmar que cabe ao intérprete positivar um sistema humanizador sem antropocentrismo forte, ideal para melhorar a sorte da espécie humana e para banir a crueldade contra todas as formas de vida. É próprio do intérprete, nesse sentido, ser um dos guardiões das presentes e futuras gerações, sem que prescrições (ou ausência delas) estabeleçam limitações rígidas, impeditivas de revisões periódicas ou de exceções fundamentadas, sempre que o exigir o desenvolvimento duradouro. Nada pode ser fixista e impermeável como se fosse imune a flutuações, na ótica do equilíbrio dinâmico de longa duração<sup>3233</sup>.

É retrógrada a enunciação de cunho industrialista de que o rigor do regime de responsabilização ambiental poderá ocasionar a ruína de setores vitais da economia e de que certos riscos não podem ser arcados por ninguém, o que significa, em leitura inversa, atribuí-los a todos, mesmo àqueles que em nada contribuíram para produzi-los. Isso é expressão de uma política de externalização dos custos e de internalização dos dividendos, com forte dose de mercadocentrismo, egocentrismo (empreendedor-redentor) e, na melhor das hipóteses, de antropocentrismo, em choque com o pensamento ecocêntrico. Como Demajorovic assinala:

---

<sup>32</sup> FREITAS, Juares. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 296-299.

<sup>33</sup> O Professor gaúcho define sustentabilidade como “princípio constitucional que incide, de maneira vinculante, em todas as províncias do sistema jurídico-político (não apenas na seara ambiental). Merece acolhida, antes de mais, como novo paradigma, a serviço deliberado da homeostase social, entendida como a capacidade biológica e institucional de promover o multifacetado reequilíbrio propício ao bem-estar duradouro (FREITAS, Juares. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 303).

O agravamento dos problemas ambientais está ligado a escolhas com respeito à forma de aplicar o conhecimento técnico-científico no processo produtivo. Portanto, as catástrofes e os danos ao meio ambiente não são surpresas ou acontecimentos inesperados, e sim consequências inerentes da modernidade, que mostram, acima de tudo, a incapacidade do conhecimento construído no século XX de controlar os efeitos gerados pelo desenvolvimento industrial<sup>34</sup>.

Sem perder de vista as três pilstras do Direito Ambiental – prevenção, reparação e repressão – a reelaboração da responsabilidade civil é um imperativo da *sociedade de risco*. As ameaças ambientais por estas trazidas devem ser arrostadas com parte dos mecanismos já conhecidos, como a inversão do ônus da prova, a responsabilização sem culpa (objetiva), a vedação de excludentes e de cláusulas de não indenizar (risco integral), a consideração do caráter *propter rem* da obrigação, a não fixação de tetos reparatórios (não-tarifação, reparação integral), a irrelevância da licitude da atividade, a solidariedade entre os agentes (art. 3º, IV, Lei nº 6.938/81). A desconsideração da personalidade (*disregard of legal entity* ou *lifting the corporate veil*) para atingir o patrimônio de sócios e/ou administradores também é ferramenta útil, mormente sob o influxo da teoria menor – sem exigência de abuso, desvio de finalidade ou de confusão patrimonial -, conforme art. 4º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. É capital, entretanto, aperfeiçoar o sistema e agregar novas armas.

Há pouco a responsabilização por danos preexistentes vinha sendo refreada pelos Tribunais. A imprecisão acerca do lapso temporal em que ocorrida a lesão poderia significar a irresponsabilidade – com perdão pelo duplo sentido – do proprietário atual e/ou dos anteriores. O embate pode ser exemplificado com excerto de julgado do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em declaração de voto vencido em que se vaticinava a inexistência de um direito adquirido à degradação, a índole *propter rem* da obrigação, a responsabilização solidária e o dever do adquirente de verificar se a sucessão em determinada atividade importa perpetuação de danos ambientais:

DECLARAÇÃO DE VOTO. EMENTA ADITIVA. Dano ambiental. Aterro de mangue e margens de rio. Colocação de seixos. Alteração da desembocadura. Coisa julgada e prescrição inexistentes. Impugnação ao laudo pericial. Inconsistência. Transferência da propriedade. Pluralidade de réus. Impossibilidade de delimitação das condutas lesivas.

---

<sup>34</sup> DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental**: perspectivas para a educação corporativa. 2. ed. São Paulo: Editora Senac, 2013. p. 35.



Responsabilidade objetiva e solidária. Inversão do ônus da prova. Primazia do interesse coletivo.

A persecução de objetivos econômicos não pode menoscabar as implicações ambientais daí dimanantes, devendo amoldar-se ao direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Não se pode cancelar a sanha predatória de quem, sob o argumento fácil de servir ao progresso e ao desenvolvimento, rapina o pouco que muitos têm a ofertar a sua prole: a exuberância da fauna e da flora nacionais, que não são *res nullius*, mas *res omnium*.

A pretensão viabilizada pela ação civil pública, versando sobre danos ambientais, lança-se à busca da mais abrangente reparação possível, como consequência da adoção do princípio da *restitutio in integrum*. A responsabilidade em matéria ambiental é independente de culpa e, por decorrência, dilatado seu espectro. Desse modo, desde que demonstrada a existência do dano, além do nexa causal a atá-lo à conduta lesiva, inarredável a obrigação de ressarcimento, nos termos do art. 14, §1º, da Lei n. 6.938/81.

O império da responsabilização objetiva, em sede de dano ecológico, redundando na mitigação da prova do nexa causal e na inversão do ônus da prova, em homenagem ao espírito da legislação ambiental pátria, que objetivou aguilhoar todos os envolvidos em ataques à natureza.

A par de objetiva, a responsabilidade por dano ambiental é solidária, sujeitando todos os que concorreram para a havida do dano ao dever de repará-lo, regra decorrente da indivisibilidade do interesse difuso. Com mais efeito, se impossível precisar qual a conduta de cada réu, por se confundirem os atos lesivos praticados, não há por que hesitar em reconhecer a solidariedade da obrigação.

Do mesmo modo, se infactível situar temporalmente as lesões ao ecossistema, sabendo-se, entretanto, que ao menos parte delas foi perpetrada durante a vigência da legislação específica atual, descabe afastar-lhe a incidência. A distribuição mais equitativa da responsabilidade pode ser discutida entre os réus por via de regresso.

Todo o instrumental dirigido a resguardar o ecossistema será infecundo se sonogada sua aplicação pelo intérprete, recalcitrante em pensar os novos direitos, emergentes do dinamismo dos fatos sociais e do pulsar da vida, à luz de envelhecidas regras gestoras de relações puramente privadas. Nessa ótica desfocada, o Direito Ambiental é reduzido ora a reles tópicos do direito de vizinhança, ora a mera restrição administrativa ao direito de propriedade<sup>35</sup>.

Contra o *discurso de contenção* que reaparece - acanhadamente ou nem tanto - devem ser contrapostos o princípio do não-retrocesso, a extensão do uso de presunções de danos para contrabalançar a dificuldade probatória<sup>36</sup> e mesmo o

---

<sup>35</sup> TJSC, **Apelação Cível nº 96.002013-6**, da Comarca de Biguaçu, julgado em 10/09/1998, em voto vencido lavrado pelo Desembargador Pedro Manoel Abreu.

<sup>36</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 430.

evolver da ideia de responsabilidade ambiental sem dano (ou dano ambiental futuro) como aprofundamento dos princípios da precaução e da prevenção na sociedade de risco.<sup>37</sup>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em considerações finais, é de se pontuar que o *standard* de produção e consumo em voga é causa e efeito da emergência de uma sociedade risco. A dinâmica político-econômica observada exige a refundação de institutos jurídicos e a leitura responsável, mas inventiva, do complexo normativo, afinada ao escopo de proteção do meio ambiente, entendido como valor maior, sob consagração constitucional.

A reinvenção da responsabilidade civil ambiental perpassa o avanço da responsabilidade subjetiva para a objetiva e, nesta, o acolhimento da teoria do risco integral para suprimir qualquer possibilidade de invocação de causas excludentes, como caso fortuito, força maior, cláusula de não indenizar ou fato de terceiro. Importa, outrossim, a atenuação do nexo de causalidade, a redistribuição do encargo probatório, a prevalência da regra da solidariedade, a consideração da intertemporalidade e o uso da despersonalização (*disregard doctrine*).

O fortalecimento de um aparato protetivo demanda o rechaço ao (re)nascimento de um *discurso de contenção*, de matriz economicista, ao processo evolutivo da responsabilidade civil ambiental, em que o empreendedor-poluidor há de ser compelido a assumir as externalidades negativas, quer dizer, a internalizar não só benefícios, como também os custos.

A resistência à tentativa de tarifação de responsabilidade, incompatível com a

---

<sup>37</sup> O dano ambiental futuro tem “a característica da imprevisibilidade, ou a incerteza quanto a sua possível e efetiva concretização. Em outros termos, o dano ambiental futuro é invisível, incerto, imprevisível e os seus efeitos, em geral, inestimáveis e catastróficos. Diante disso, ele é paradigmático do estágio por que passa a humanidade, conhecida como ‘sociedade de risco’ ou ‘sociedade de incertezas’. [...] Diante dessa limitação do Direito frente ao risco abstrato ou ao dano ambiental futuro, vem se defendendo novas formas de reação jurídica a alguns dos efeitos da sociedade de risco, entre as quais uma revisão do instituto da responsabilidade civil ambiental – hoje prescindindo de culpa, mas exigindo a presença do nexo de causalidade entre determinada atividade e o dano -, voltada para um sistema onde a concretização do dano pode ser descartada. Significa dizer, portanto, que a ocorrência de um dano, ou a previsível possibilidade de sua concretização, deixaria de ser pressuposto para o acionamento dos mecanismos processuais reparatórios ou inibitórios” (MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. p. 451).

reparação integral, a rotulação da obrigação reparatória como *propter rem* e a antecipação a danos ambientais futuros de igual sorte compõem os esforços para efetivar a agenda da sustentabilidade e difundi-la pelos diversos campos do Direito.

A interdependência entre as ciências e, mais do que isso, entre os fenômenos, precisa ser introduzida no pensamento jurídico, que há de ser sistêmico, não simplesmente analítico. É instintiva a lembrança do contributo da física quântica:

As propriedades das partes não são propriedades intrínsecas, mas só podem ser entendidas dentro do contexto do todo mais amplo. Desse modo, a relação entre as partes e o todo foi revertida. Na abordagem sistêmica, as propriedades das partes podem ser entendidas apenas a partir da organização do todo. Em consequência disso, o pensamento sistêmico concentra-se não em blocos de construção básicos, mas em princípios de organização básicos. O pensamento sistêmico é 'contextual', o que é oposto do pensamento analítico. A análise significa isolar alguma coisa a fim de entendê-la; o pensamento sistêmico significa colocá-la no contexto de um todo mais amplo<sup>38</sup>.

A ortodoxia interpretativa, com velhas respostas para novos questionamentos, pode representar um entrave na árdua mudança para um modelo jurídico-político disposto a entender o ser humano como integrado a uma cadeia vital da qual é apenas um elo, não o artífice.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Tradução de Ari Marcelo Solon. Prefácio de Celso Lafer. Apresentação de Tércio Sampaio Ferraz Júnior. São Paulo: EDIPRO, 2011.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é - o que não é**. Petrópolis: Vozes, 2012.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. Tradução de Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultrix, 2006. Título original: *The Web of Life*.

---

<sup>38</sup> CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 2006. p. 41.

DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental: perspectivas para a educação corporativa**. 2. ed. São Paulo: Editora Senac, 2013.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 8 ed. rev.amp.São Paulo: Malheiros, 2011.

LEISMANN, Edilson Luiz. In: ALBUQUERQUE, José de Lima (org.). **Gestão Ambiental e Responsabilidade Social: conceitos, ferramentas e aplicações**. São Paulo: Atlas, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELI, Silvia. **Direito Ambiental**. Porto Alegre. Verbo Jurídico, 2006.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 7ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: responsabilidade civil**. 8ª ed.4.v. São Paulo. Atlas, 2008.

# SUSTENTABILIDADE E ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: DESTAQUES PARA A EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL

Daniel Mayerle<sup>1</sup>

Pablo Franciano Steffen<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por finalidade demonstrar aspectos conceituais e materiais sobre Princípio do Desenvolvimento Sustentável, a relação entre Sustentabilidade e consumismo, recuperação judicial de empresas e Análise Econômica do Direito - doravante tratada apenas por AED - que assim como a Sustentabilidade possui uma relação muito estreita com as empresas que se encontram em recuperação judicial, pois procura amearhar a função social e a importância econômica que a empresa possui frente a Sociedade<sup>3</sup>, deste modo, antes da extinção da empresa pela falência – se economicamente viável – buscar o instituto da recuperação judicial.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, traz em seu bojo a preocupação com a degradação do meio ambiente, como também disciplina a utilização de ações constitucionais que visam garantir o crescimento da Nação, sem, contudo, permitir a destruição dos recursos naturais, logo, carrega consigo o Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Possui Graduação em Direito - UNIDAVI- Universidade Para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí (2000), Mestrado em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (2012).

<sup>2</sup> Doutorando pela Universidade do Vale do Itajaí. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí, Brasil (2013). Bacharel em Direito pela Universidade Para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí - UNIDAVI (2000). Especialista em Gestão e Direito Tributário pelo Complexo de Ensino Superior Santa Catarina? CESUSC (2008). Concluiu a Graduação em Ciências Contábeis na UNIDAVI em 2009.

<sup>3</sup> “(...) se a Categoria **ESTADO** merece ser grafada com a letra E maiúscula, muito mais merece a Categoria **SOCIEDADE** ser grafada com a letra E em maiúscula, porque, afinal, a SOCIEDADE é a criadora e mantenedora do Estado! Por coerência, pois, se a criatura/mantida (Estado) vem grafada com E maiúsculo, também e principalmente a criadora/mantenedora (Sociedade) deve ser grafada com o S maiúsculo!”. Conforme PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 169. (negritos e destaques no original).

Desta feita, faz-se necessário perquirir se as normas jurídicas se legitimam não apenas formalmente, respeitando os procedimentos estatuídos, mas principalmente, legitimem-se substancialmente, assegurando ao cidadão a obtenção de uma sociedade mais digna e justa, assegurando o desenvolvimento sustentável.

## **1. ASPECTOS DESTACADOS ACERCA DA SUSTENTABILIDADE**

Para a compreensão do tema Sustentabilidade faz-se necessário o conhecimento do conceito de Sustentabilidade para então inferir acerca da proteção da Sustentabilidade, além do desenvolvimento sustentável com relação ao consumismo.

### **1.1. NOTAS CONCEITUAIS SOBRE SUSTENTABILIDADE**

Por se tratar de um conceito em construção, qualquer revisão de definições de Sustentabilidade, atualmente, estará sempre ultrapassada quando for concluída. As definições de Sustentabilidade, em sua maioria, estão vinculadas aos conceitos de desenvolvimento e desenvolvimento ambiental, tanto quanto a preocupações que vinculam a Sustentabilidade aos aspectos socioeconômicos das sociedades humanas.<sup>4</sup>

A concepção consolidada no Relatório Brundtland<sup>5</sup> - Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento 1991 - para o qual o desenvolvimento sustentável requer que a sociedade esteja "intrinsecamente compatível" com o ambiente. Afirma em seguida que a Sustentabilidade pode ser vista como a utilização das necessidades básicas de uma sociedade no presente - comida, água, abrigo, roupa, lazer, trabalho, remédios - sem que a habilidade das futuras gerações de conhecer e satisfazer suas próprias necessidades seja comprometida.

---

<sup>4</sup> LOPES, Uaçai de Magalhães; TENÓRIO, Robinson Moreira. **Educação como fundamento da Sustentabilidade**. 1 ed. Salvador: EDUFBA, 2011. p.71.

<sup>5</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2006. P. 56. Disponível em <[http://www.livrosgratis.com.br/arquivos\\_livros/al000189.pdf](http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/al000189.pdf)> Acesso em 11 jan. 2015.

A utilização dos meios necessários à satisfação das necessidades de uma geração deve, portanto, ser feita de forma ética, ou seja, na medida em que haja uma preservação parcial dos recursos para as gerações futuras. Não há, entretanto, em todo o relatório nenhuma indicação mais precisa sobre o que significa "uma sociedade intrinsecamente compatível com o meio ambiente", nem mesmo, por outro lado, nenhuma referência ao modelo de organização da economia das sociedades atuais.<sup>6</sup>

Desta forma, abraça-se como Conceito Operacional por Adoção de Sustentabilidade aquele exposto por Lopes e Tenório<sup>7</sup>:

A Sustentabilidade é um princípio de atuação de uma sociedade que mantém as características necessárias para um sistema social justo, ambientalmente equilibrado e economicamente próspero, por um período de tempo longo e indefinido. Atende, assim, às necessidades das gerações do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades.

A Sustentabilidade é um tema atual, porém, “[...] não pode ser considerada tema de ocasião, mas prova viva e robusta de racionalidade dialógica, superior e aberta.”<sup>8</sup>

Para Freitas<sup>9</sup>

“[...] importa que a Sustentabilidade, aqui defendida, não seja entendida como um cântico vazio, tampouco uma espúria ferramenta de propaganda, destinada a camuflar produtos nocivos à saúde ou simples palavra sonora usada como floreio para discursos conceituosos, amaneirados e inócuos.

Afirma Jacobi<sup>10</sup> que

[...]. A Sustentabilidade traz uma visão de desenvolvimento que busca superar o reducionismo e estimula um pensar e fazer sobre o meio ambiente diretamente vinculado ao diálogo entre saberes, à participação, aos valores éticos como valores fundamentais para fortalecer a complexa interação entre sociedade e natureza. Nesse sentido, o papel dos professores(as) é essencial para impulsionar as transformações de

---

<sup>6</sup> LOPES, Uaçai de Magalhães; TENÓRIO, Robinson Moreira. **Educação como fundamento da Sustentabilidade**. 1 ed. Salvador: EDUFBA, 2011. p.76.

<sup>7</sup> LOPES, Uaçai de Magalhães; TENÓRIO, Robinson Moreira. **Educação como fundamento da Sustentabilidade**. p.76.

<sup>8</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 30.

<sup>9</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 31

<sup>10</sup> JACOBI, Pedro. Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, p. 189 – 205, março/ 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n118/16834.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

uma educação que assume um compromisso com a formação de valores de Sustentabilidade, como parte de um processo coletivo.

Freitas em uma frase resume “[...] Sustentabilidade, bem assimilada, consiste em assegurar, hoje, o bem-estar físico, psíquico e espiritual, sem inviabilizar o multidimensional bem-estar futuro”.<sup>11</sup>

Sobre o princípio da Sustentabilidade afirma ainda Freitas<sup>12</sup>:

[...] trata-se do princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos.

A Sustentabilidade conforme descrito anteriormente, é um tema da atualidade, porém, esta temática deve ser trabalhada constantemente, principalmente devido ao grande consumismo que impera as Sociedades<sup>13</sup> atuais.

## 1.2. SUSTENTABILIDADE E O MEIO AMBIENTE

Referindo-se ao Meio Ambiente, encontram-se vários conceitos doutrinários, uma vez que praticamente todas as coisas que ocorrem na natureza afetam de forma direta ou indiretamente o ecossistema.

Nesta linha de raciocínio, afirma Sirvinskas que:

O termo *meio ambiente* é criticado pela doutrina, pois *meio* é aquilo que está no centro de alguma coisa. *Ambiente* indica o lugar ou a área onde habitam seres vivos. Assim, na palavra *ambiente* está também inserido o conceito de meio. Cuida-se de um vício de linguagem conhecido por pleonasma, consistente na repetição de palavras ou de idéias com o mesmo sentido simplesmente para dar ênfase.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 41

<sup>12</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 40 e 41

<sup>13</sup> “(...) se a Categoria **ESTADO** merece ser grafada com a letra E maiúscula, muito mais merece a Categoria **SOCIEDADE** ser grafada com a letra S em maiúscula, porque, afinal, a SOCIEDADE é a criadora e mantenedora do Estado! Por coerência, pois, se a criatura/mantida (Estado) vem grafada com E maiúsculo, também e principalmente a criadora/mantenedora (Sociedade) deve ser grafada com o S maiúsculo!”. Conforme PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 169. (negritos e destaques no original)

<sup>14</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 39.



Ao se verificar a própria terminologia empregada, tem-se que *meio ambiente* relaciona-se a tudo aquilo que nos circunda. Critica-se este termo, porque é considerado pleonástico, redundante, uma vez que *ambiente* já traz em seu conteúdo a ideia de “âmbito que circunda”, sendo desnecessária a complementação pela palavra *meio*.<sup>15</sup>

José Afonso da Silva afirma que “o *ambiente* integra-se, realmente, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o *meio* em que se vive. Daí por que a expressão “meio ambiente” se manifesta mais rica de sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra “ambiente”.<sup>16</sup>

Corroborando a afirmação supracitada, ao dizer que Ambiente é “o que anda à roda de, que cerca ou envolve os corpos de todos os lados: Aristóteles, definindo o lugar, diz que é a superfície ambiente, do que está nele.”<sup>17</sup>

O conceito legal de Meio Ambiente encontra respaldo na lei infraconstitucional que versa sobre a Política Nacional do Meio Ambiente definindo-o como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”<sup>18</sup>

Dispõe a Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, a respeito do Meio Ambiente, que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.<sup>19</sup>

---

(itálicos conforme o original).

<sup>15</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 72. (itálicos conforme o original).

<sup>16</sup> SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 20. (itálicos conforme o original).

<sup>17</sup> SÉGUIN, Elida. **Direito ambiental: nossa casa planetária**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

<sup>18</sup> BRASIL. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Lex**: Legislação de direito ambiental / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. (Coleção Saraiva de Legislação), artigo 3º, inciso I.

<sup>19</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm)> Acesso em: 08 jan. 2015.

Tanto pelo disposto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, quanto o disposto pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, torna evidente a necessidade de preservação do meio ambiente para as presentes e vindouras gerações.

De acordo com Sirvinskas, o meio ambiente divide-se em:

- a) meio ambiente natural - integra a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna, a flora, o patrimônio genético e a zona costeira (art. 225 da CF);
- b) meio ambiente cultural - integra os bens de natureza material e imaterial, os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (arts. 215 e 216 da CF);
- c) meio ambiente artificial - integra os equipamentos urbanos, os edifícios comunitários (arquivo, registro, biblioteca, pinacoteca, museu e instalação científica ou similar) (arts. 21, XX, 182 e s. e 225 da CF);
- d) meio ambiente do trabalho - integra a proteção do homem em seu local de trabalho, com observância às normas de segurança (arts. 200, VII e VIII, e 7º, XXII, ambos da CF).<sup>20</sup>

Para Milaré:

Numa *concepção ampla*, que vai além dos limites estreitos fixados pela Ecologia tradicional, o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos. Temos aqui, então, um detalhamento do tema: de um lado, com o *meio ambiente natural*, ou físico, constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela energia, pela fauna e pela flora; e, de outro, com o *meio ambiente artificial* (ou humano), formado pelas edificações, equipamentos e alterações produzidos pelo homem, enfim, os assentamentos de natureza urbanística e demais construções. Em outras palavras, quer-se dizer que nem todos os ecossistemas são naturais, havendo mesmo quem se refira a “ecossistemas sociais” e “ecossistemas naturais”. Essa distinção está sendo, cada vez mais, pacificamente aceita, quer na teoria, quer na prática.<sup>21</sup>

Deve-se atentar para a abrangência desse conceito, considerando desde o Meio Ambiente natural até o Meio Ambiente artificial, entendendo-se como Meio Ambiente também as edificações comunitárias realizadas pelo homem.

### 1.3. PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

---

<sup>20</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 40.

<sup>21</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. ref., atual. e ampl.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 110 e 111.

Este princípio surgiu, inicialmente, em Estocolmo, na Conferência Mundial do Meio Ambiente, realizada, em 1972, sendo o termo desenvolvimento sustentável repetido nas demais conferências sobre o meio ambiente, em especial na ECO-92, onde empregou-se o termo em onze dos seus vinte e sete princípios.<sup>22</sup>

A preocupação com o desenvolvimento sustentável fica evidente no princípio 13 da Conferência Mundial do Meio Ambiente<sup>23</sup>:

Com o fim de se conseguir um ordenamento mais racional dos recursos e melhorar assim as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado de planejamento de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade entre o desenvolvimento e a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano em benefício de sua população.<sup>24</sup>

A Declaração do Rio 92<sup>25</sup>, considerada fundamental para o princípio do desenvolvimento sustentável, traz o tema em diversos princípios.

Princípio 3 - O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4 - Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988, o princípio do desenvolvimento sustentável constata-se no artigo 225, *caput*<sup>26</sup>.

Sobre o princípio do desenvolvimento sustentável Fiorillo afirma que “o princípio possui grande importância, porquanto numa sociedade desregrada, à deriva de parâmetros de livre concorrência e iniciativa, o caminho inexorável para o

---

<sup>22</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 82.

<sup>23</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2006. P. 255-265. Disponível em <[http://www.livrosgratis.com.br/arquivos\\_livros/al000189.pdf](http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/al000189.pdf)> Acesso em 11 jan. 2015.

<sup>24</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2006. P. 255-265. Disponível em <[http://www.livrosgratis.com.br/arquivos\\_livros/al000189.pdf](http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/al000189.pdf)> Acesso em 11 jan. 2015.

<sup>25</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2006. P. 267-274. Disponível em <[http://www.livrosgratis.com.br/arquivos\\_livros/al000189.pdf](http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/al000189.pdf)> Acesso em 11 jan. 2015.

<sup>26</sup> “[...] o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

caos ambiental é uma certeza.”<sup>27</sup> Este conceito é confuso, contraditório e de difícil aplicação<sup>28</sup>.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988<sup>29</sup>, estabelece, em seu Art. 170, especificamente no inciso VI<sup>30</sup> que a defesa do meio ambiente será princípio da ordem econômica, desde que valorize o trabalho humano e assegure uma existência digna.

Fiorillo<sup>31</sup> esclarece:

“[...] a livre iniciativa, que rege as atividades econômicas, começou a ter outro significado. A liberdade de agir e dispor tratada pelo Texto Constitucional (a livre iniciativa) passou a ser compreendida de forma mais restrita, o que significa dizer que não existe a liberdade, a livre iniciativa, voltada a disposição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Este deve ser o objetivo. Busca-se, na verdade, a coexistência de ambos sem que a ordem econômica inviabilize um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sem que obste o desenvolvimento econômico.”

A ideia principal é assegurar existência digna, através de uma vida com qualidade. O princípio não objetiva impedir seu desenvolvimento econômico. A atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação ambiental. Procura-se então minimizá-la, pois pensar de forma contrária significaria dizer que nenhuma indústria que venha a deteriorar o meio ambiente poderá ser instalada, e não é essa a concepção apreendida do texto. O correto é que as atividades sejam desenvolvidas lançando-se mão dos instrumentos existentes

---

<sup>27</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 90.

<sup>28</sup> BERMEJO, Roberto **La Gran Transición Hacia la Sostenibilidad**. Principios y Estrategias de Economía Sostenible, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2005. P. 40, onde lê-se “*El concepto de DS es confuso, contradictorio y de difícil aplicación. La confusión [...] nace del hecho de que el concepto desarrollo no tiene un significado uniforme en las diversas lenguas. El término inglés development significa crecimiento o evolución con lo que es legítimo (a pesar del significado que le da la economía ortodoxa) interpretar el concepto de desarrollo sostenible como evolución respetuosa con el entorno. Y así lo hacen muchos autores anglosajones. Por el contrario, en castellano “desarrollo” significa “crecimiento físico o moral” y, como la economía no contempla el crecimiento moral; no es legítimo hacer la interpretación anterior, con lo que el concepto de desarrollo sostenible significa crecimiento sostenible y justicia social. De hecho, y tal como hemos visto, es frecuente que se obvие la dimensión social hablando exclusivamente de crecimiento sostenible. Y crecimiento ilimitado y sostenibilidad son contradictorios.*”

<sup>29</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 08 jan. 2015.

<sup>30</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

<sup>31</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. p. 90 e 91.

adequados para a menor degradação possível.<sup>32</sup>

Real Ferrer<sup>33</sup> afirma que “[...]. Todos sabemos o que é desenvolvimento sustentável, mas ninguém sabe, ou melhor, quer saber, qual é o caminho para alcançá-lo.[...]” Nesta mesma esteira de raciocínio comenta Lago<sup>34</sup> acerca da posição do Brasil neste cenário:

A consciência ambiental em um país em desenvolvimento – cujas preocupações naturais estão mais ligadas ao desemprego, à saúde, à educação, à segurança pública e outras – desenvolve-se com mais naturalidade graças ao conceito de desenvolvimento sustentável. Enquanto nos países ricos a necessidade de alterar os padrões de consumo é recebida com temor pela grande maioria da população, que já atingiu elevado nível de conforto e serviços, no Brasil, onde a dívida social ainda é muito grande, progressos sociais podem ser atingidos respeitando os princípios do desenvolvimento sustentável.

Após comentar o princípio do desenvolvimento sustentável faz-se necessário destacar o relacionamento com o consumismo, vez que esta temática é tão comentada na atualidade.

#### 1.4. RELAÇÃO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL X CONSUMISMO

Torna-se difícil falar em desenvolvimento sustentável sem relacionar o mesmo ao consumismo, sendo que este vai totalmente contra o desenvolvimento de forma sustentável, uma vez que as pessoas consomem mais do que necessitam para viver.

De acordo com Real Ferrer “o novo paradigma é o desenvolvimento sustentável, a transição do quantitativo para o qualitativo”.<sup>35</sup> Certo é não se poder

---

<sup>32</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 91.

<sup>33</sup> REAL FERRER, Gabriel. **La construcción del derecho ambiental**. Disponível em <<http://web.pnuma.org/gobernanza/cd/Biblioteca/Derecho%20ambiental/04%20Construcci%F3n%20del%20DA.pdf>>. Acesso em 28 dez. 2014. p.09. “[...].Todos sabemos lo que es el desarrollo sostenible, pero nadie sabe, o mejor, quiere saber, cual es el camino para alcanzarlo.[...]” (tradução da versão original em Língua Espanhola para a Língua Portuguesa do Autor do Artigo).

<sup>34</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2006. P. 170. Disponível em <[http://www.livrosgratis.com.br/arquivos\\_livros/al000189.pdf](http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/al000189.pdf)> Acesso em 11 jan. 2015.

<sup>35</sup> REAL FERRER, Gabriel. **La construcción del derecho ambiental**. Disponível em <<http://web.pnuma.org/gobernanza/cd/Biblioteca/Derecho%20ambiental/04%20Construcci%F3n%20del%20DA.pdf>>. Acesso em 28 dez. 2014. “El nuevo paradigma es el desarrollo sostenible, el tránsito de lo cuantitativo a lo

falar de desenvolvimento sustentável sem levar em conta todos os aspectos ambientais, sociais, institucionais e econômicos envolvidos. No dizer de Cruz e Bodnar<sup>36</sup>, “pela importância e centralidade na ordem política atual, é possível afirmar assim que a Sustentabilidade pode ser compreendida como impulsionadora do processo de consolidação de uma nova base axiológica ao Direito.”

Deve-se ter consciência que o consumo tem seu papel na economia e esta se faz necessária para o desenvolvimento econômico e social, no entanto, não se deve esquecer que este consumo deve respeitar o meio ambiente, estando de acordo com o desenvolvimento sustentável.

Como aponta Rosa<sup>37</sup> “(...) consumo como estratégia de opressão aponta, por um lado, a promessa de satisfação plena e, por outro, a necessidade de um ancoramento simbólico num discurso que o sustente.”

Afirma Real Ferrer<sup>38</sup> que,

“[...] O Ambiental “vende” quando se trata de reflorestar uma floresta próxima, mas não se, por exemplo, estabelece que devemos abordar o sério efeito estufa [...], se isso for necessário para reduzir, ou simplesmente acomodar ou reorientar o nosso consumo, o sistema falha miseravelmente e o desenvolvimento sustentável é discretamente removido do foro.”

O desenvolvimento econômico faz-se necessário para a Sociedade,<sup>39</sup> “todavia, a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico *devem coexistir, de modo que aquela não acarrete a anulação deste.*”<sup>40</sup>

---

qualitativo.” (tradução da versão original em Língua Espanhola para a Língua Portuguesa do Autor do Artigo).

<sup>36</sup> CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e Sustentabilidade** [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 50.

<sup>37</sup> ROSA, Alexandre Morais da. **Diálogos com a law & economics**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 116.

<sup>38</sup> REAL FERRER, Gabriel. **La construcción del derecho ambiental**. Disponível em <<http://web.pnuma.org/gobernanza/cd/Biblioteca/Derecho%20ambiental/04%20Construcci%F3n%20del%20DA.pdf>>. Acesso em 28 dez. 2014. p.09. “[...] Lo ambiental “vende” cuando se trata de repoblar um bosque cercano, pero no si, por poner un ejemplo, hemos de plantearnos en serio el efecto invernadero [...], si lo que cabalmente se precisa es reducir, o simplemente acomodar o reorientar, nuestro consumo, el sistema falla estrepitosamente y el desarrollo sostenible se retira discretamente por el foro.” (tradução da versão original em Língua Espanhola para a Língua Portuguesa do Autor do Artigo).

<sup>39</sup> “(...) se a Categoria **ESTADO** merece ser grafada com a letra E maiúscula, muito mais merece a Categoria **SOCIEDADE** ser grafada com a letra E em maiúscula, porque, afinal, a SOCIEDADE é a criadora e mantenedora do Estado! Por coerência, pois, se a criatura/mantida (Estado) vem grafada com E maiúsculo, também e principalmente a criadora/mantenedora (Sociedade) deve ser grafada com o S maiúsculo!”. Conforme PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 169. (negritos e destaques no original).

<sup>40</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo:

Entende-se que é preciso educar a população para um consumo consciente, uma vez que na atualidade o consumismo está intimamente ligado ao ser humano. Devido à variedade de produtos e serviços ofertados o consumismo tende a aumentar, portanto é necessário alertar e repassar valores éticos e morais com relação também ao meio ambiente, tendo em vista que este é diretamente atingido pelo consumismo.<sup>41</sup>

Já Assumpção e Simor<sup>42</sup> expressam que,

“[...] Devemos assim alertar quanto a limites ambientais e esgotamento dos recursos hídricos. Trata-se de um despertar de consciência cidadã onde se propõe a mudança de hábitos primando assim por novas escolhas e novos caminhos buscando alternativas para produção e consumo de forma sustentável. Na realidade o que se busca hoje, é manter um parâmetro entre a evolução econômica mundial e os impactos ambientais resultantes deste processo de crescimento, o que se faz atualmente na sociedade é buscar adaptar padrões culturais para se manter ou (re)criar um ideal ecológico através do aproveitamento da mídia, e da divulgação, atingindo assim a maior parcela de público possível, envolvendo a todos nesta causa por um consumo responsável que prima pela saúde no nosso planeta.”

De acordo com Pilau Sobrinho<sup>43</sup>,

A comunicação é um processo primordial no desenvolvimento humano e social. É por meio dela que se estabelecem relações de troca, interesse, aceitação, repúdio, etc., perfazendo um meio viabilizador da convivência humana e da formação de sistemas sociais. No curso da evolução humana, a comunicação representou papel de significativa importância no desenvolvimento dos povos, perpassando por diversas etapas até cristalizar-se como uma operação eminentemente social.

As formas de comunicação através de propagandas que atingem a coletividade ocorrem de diversas formas, sejam elas através da televisão, rádio, jornal e todos os meios de comunicação comumente utilizados.

Há um verdadeiro bombardeio de ideias diariamente o que induz a

---

Saraiva, 2011. p. 90. (itálicos conforme o original).

<sup>41</sup> ASSUMPÇÃO, Juliana Miriam Carteri; SIMOR, Pâmela Giovana. **Educação para o consumo e direito à informação: evolução dos direitos básicos do consumidor nos vinte anos do código de defesa do consumidor**. Disponível em: <[http://www.upf.br/balcaodoconsumidor/images/stories/materiais/seminario/juliana\\_assumpcao-pamela\\_simor.pdf](http://www.upf.br/balcaodoconsumidor/images/stories/materiais/seminario/juliana_assumpcao-pamela_simor.pdf)>. Acesso em 03 ago. 2012. p. 10.

<sup>42</sup> ASSUMPÇÃO, Juliana Miriam Carteri; SIMOR, Pâmela Giovana. **Educação para o consumo e direito à informação: evolução dos direitos básicos do consumidor nos vinte anos do código de defesa do consumidor**. p. 10.

<sup>43</sup> PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. **Comunicação, constituição e a informação nas relações de Consumo**. Disponível em <[http://balcaodoconsumidor.upf.br/upload/revistas/73\\_balcao\\_do\\_consumidor2010livroazul.pdf](http://balcaodoconsumidor.upf.br/upload/revistas/73_balcao_do_consumidor2010livroazul.pdf)>. Acesso em 28 dez. 2014. p. 38.

necessidade de adquirir tudo o que a mídia nos mostra como indispensável, dando-nos uma ideia de conforto, segurança e bem-estar, acarretando graves consequências, partindo da ideia de que estas formas de marketing atingem a todas as classes e idades, assim aumentando o consumismo, resultando em a aquisição demasiada e grande parte desnecessária, desaguando assim em uma consequência normal no capitalismo moderno.<sup>44</sup>

Partindo da premissa que novos valores não nascem ao acaso, a cultura consumista somente pode se desenvolver com base nas atuais práticas sociais que existem nas sociedades de todo o mundo, adotada inicialmente por aqueles que fogem do modelo econômico atual.<sup>45</sup>

## 2. APONTAMENTOS SOBRE A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

Com a hegemonia das doutrinas capitalistas em detrimento de modelos socialistas, a ciência econômica ganhou um grande relevo, na medida em que num ambiente de recursos escassos, não foi tão importante aloca-los corretamente a fim de obter-se o maior retorno possível.

Ora, se as pessoas não puderem consumir tanto quanto gostariam, deverão buscar satisfação em outras coisas, mas para tanto deverá alterar sua escala de valores. Tal lógica, inicialmente afeta somente a seara econômica propriamente dita, paulatinamente quebrou fronteiras e passou a permear outras áreas, a fim de que o paradigma da eficiência passasse a ser a bússola indutora dos esforços humanos não

---

<sup>44</sup> ASSUMPÇÃO, Juliana Miriam Carteri; SIMOR, Pâmela Giovana. **Educação para o consumo e direito à informação: evolução dos direitos básicos do consumidor nos vinte anos do código de defesa do consumidor**. Disponível em: <[http://www.upf.br/balcaodoconsumidor/images/stories/materiais/seminario/juliana\\_assumpcao-pamela\\_simor.pdf](http://www.upf.br/balcaodoconsumidor/images/stories/materiais/seminario/juliana_assumpcao-pamela_simor.pdf)>. Acesso em 03 ago. de 2012. p. 07.

<sup>45</sup> Livre tradução dos autores "*En efecto, si las personas no pueden consumir tanto como les gustaría, tendrán que buscar la satisfacción en otras cosas. Pera no podrán encontrar la satisfacción en esas cosas a menos que cambien su escala de valores, es decir, a menos que generen desde dentro una nueva cultura económica, en realidad, una variedad de culturas económicas, unificadas das bajo el objetivo común de una superación dei consumismo. Dado que los nuevos valores no se generan de la nada, esta cultura no consumista esta podrá desarrollarse sobre la base de las actuales prácticas sociales que existen en las sociedades de todo el mundo, a menudo adoptadas primero por los desertores de la economía acrual, debido a su rechazo de lo que consideran una forma destructiva de la vida.*" CASTELLS, Manuel; CARAÇA, João; CARDOSO, Gustavo. **Después de la crisis: Las culturas de la crisis económica: una introducción**. Madrid: Alianza Editorial, 2013. p. 35-36.



só na economia, mas também na política, na filosofia e também no direito<sup>46</sup>.

No Direito tal vertente restou denominada de Análise Econômica do Direito, doravante tratada apenas por sua sigla AED, ou “*law and economics*” para usar o termo cunhado pelos norte-americanos.

Embora alguns autores, especulem que a AED, tenha origem no séc. XVIII, com a doutrina econômica de Adam Smith e posteriormente com a sua combinação com as teses utilitaristas de Jeremy Bentham, é fato que ela somente se robusteceu a partir da segunda metade do século passado, “através de três obras clássicas: *The Economics of Discrimination* de G. Becker em 1957; *The Problem of Social Cost* de Ronald Coase em 1960; e, por fim, *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts* de Guido Calabresi em 1961”<sup>47</sup>, posto que tais obras estudavam comportamentos que não eram exclusivos de mercado.

A estes autores, deve-se acrescentar também a contribuição de Richard Posner, professor na Universidade de Chicago da Faculdade de Direito, um dos grandes estudiosos da AED atualmente.

Neste compasso, sem a pretensão de estudar a AED com total profundidade, e também sem a ambição de destacar os pontos convergentes e divergentes entre os autores anteriormente citados e outros tantos que se dedicam ao tema em análise, pode-se conceituar a economia como sendo a ciência que ao estudar o homem e a sua estrutura social, procura indicar como “empregar recursos produtivos de bens e serviços, de modo a distribuí-los entre várias pessoas e grupos da sociedade, a fim de satisfazer as necessidades humanas.”<sup>48</sup>

Desta forma, se o Direito se ocupa de regular o comportamento do homem em

---

<sup>46</sup> “*law and economics*” seria: “o mais influente movimento de pensamento jurídico no período do pós-Segunda Guerra mundial; nos Estados Unidos praticamente toda faculdade de Direito já leciona a disciplina de Direito e Economia e na Suprema Corte Americana pelo menos três ilustres membros se declararam adeptos do movimento. Ele também é percebido pelas nossas terras quando percebemos o crescimento exponencial dos trabalhos jurídicos na linha e do número cada vez maior de pesquisadores tratando sobre o tema. (SALAMA, Bruno. O que é Direito e Economia? In **Direito e Economia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 55).

<sup>47</sup> AGUIAR, Bernardo Augusto Teixeira de. A análise econômica do direito: aspectos gerais. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13019&revista\\_caderno=27](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13019&revista_caderno=27)>. Acesso em 02 jan. 2015.

<sup>48</sup> VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; GARCIA, Manuel E. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 2000. P. 02.

sociedade e a economia de estudar como o homem toma suas decisões em um ambiente de recursos escassos, o imbrincamento de ambas as ciências formando o que se convencionou chamar de Análise Econômica no Direito tem por desiderato promover a avaliação do ordenamento jurídico e seus resultados, a fim de nortear a elaboração de normas jurídicas mais eficientes:

A Análise Econômica do Direito (AED), portanto, é o campo do conhecimento humano que tem por objetivo empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências.<sup>49</sup>

A AED propugna então a aplicação do ferramental da ciência econômica para entender e resolver questões jurídicas, de maneira a se antever a racionalidade (ou a falta dela) no ordenamento.

Destarte, a AED passou então a ser aplicada nos mais diversos ramos do direito<sup>50</sup>, como no tributário, no da responsabilidade civil, nos contratos, e também no direito penal, no qual se procura cooptar a AED a fim de se tentar trazer coerência ao sistema punitivo, tentando-se extrair a eficácia entre a aplicação dos recursos estatais (que como se sabe são cada vez mais limitados) e o desestímulo a perpetração de condutas tidas por delitivas:

O objetivo final, portanto, da análise econômica que se realiza sobre a base destes pressupostos é desenhar um sistema de justiça criminal que, mediante uma aplicação racional da lei, otimize os recursos públicos destinados ao sistema de justiça criminal, mantendo sempre como referente último do mesmo a dissuasão de futuras condutas ilegais, com a finalidade de evitar os custos adicionais que supõe a aplicação da lei uma vez infringida esta. Dito de maneira mais simples: lograr que o sistema criminal como um todo funcione em conformidade com o critério econômico de eficiência no emprego dos recursos que em seu desenvolvimento se põem em jogo.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> GICO JÚNIOR, Ivo. Introdução ao Direito e Economia. In: TIMM, Luciano Benetti (Organizador). **Direito e economia no Brasil**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012, p. 1-31. p. 01.

<sup>50</sup> “O objeto de estudo da AED deixou de acontecer exclusivamente no plano do Direito da Concorrência para ganhar novos campos: propriedade, contratos, responsabilidade civil e contratual, direito penal, processo (civil e penal), direito administrativo, direito constitucional, direito de família, infância e juventude, dentre outros.” (ROSA, Alexandre Morais da. MARCELLINO Jr., Julio Cesar. **Os direitos fundamentais na perspectiva de custos e o seu rebaixamento à categoria de direitos patrimoniais: uma leitura crítica**. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2009, n. 1, Ago-Dez. p. 7-23, p. 16).

<sup>51</sup> POSNER *apud* GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel. **Análise Crítica às Teorias Econômicas do Direito Penal**. Disponível em: <[http://www.lfg.com.br/portal\\_imagem/ARTIGO-CRITICA\\_CRIMINOLOGICA.pdf](http://www.lfg.com.br/portal_imagem/ARTIGO-CRITICA_CRIMINOLOGICA.pdf)>. Acesso em: 9 dez. 2014. p. 15.

Desta sorte, a AED no direito penal, sempre guiada pela bússola da eficiência, visa indicar como usar melhor os recursos do Estado, com vistas a “direcionar mudanças qualitativas e quantitativas nos índices de criminalidade, fazendo com que os agentes realizem menos crimes e, quando os realizarem, direcioná-los para condutas socialmente menos graves (ou de menores riscos).”<sup>52</sup>

## 2.1. ESCOLHA RACIONAL

A Análise Econômica do Direito, a fim de obter a aludida eficácia da norma, parte da teoria da escolha racional<sup>53</sup>, a qual é o postulado segundo o qual os indivíduos, ao tomarem uma determinada decisão (exceder ou não o limite de velocidade, pagar tributos ou sonegar, cometer ou não um furto, etc.), levam em conta as vantagens e as desvantagens de cada uma das suas opções<sup>54</sup>, a fim de amealharem para si o objeto do seu desejo, na maior medida possível.

Destarte, tal primado procura então explicar que o homem é norteador pelos custos (malefícios, estímulos negativos) e pelos benefícios (estímulos positivos, ganhos) que uma determinada conduta (ou abstenção desta) presumivelmente lhe trará<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> OLSSON, Gustavo André; TIMM, Luciano Benetti. Análise econômica do crime no Brasil. In: BOTTINO, Thiago; MALAN, Diogo (Coord.). **Direito penal e economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 175 p., 23 cm. p.111-131. p.113.

<sup>53</sup> “A teoria da escolha racional influenciou os trabalhos de Ciência Política, principalmente os estudos norte-americanos a partir do referencial da Economia, nos trabalhos de Anthony Downs (1999), Kenneth Arrow (1951), Gordon Tullock & James Buchanan (1962), George Stigler (1975) e Mancur Olson (1999). Ainda que existam diferenças substanciais entre esses autores, eles adotaram uma perspectiva materialista da escolha racional, na qual os agentes sociais visam à maximização de seu interesse individual, definido em termos de cálculo de custos e benefícios, e que pode se manifestar nos ganhos proporcionados pelo voto, pela riqueza, pelas oportunidades no mercado de trabalho e por outras dimensões da vida social, mais ou menos mensuráveis em quantidade e sujeitas a constrangimentos dos recursos materiais.” (CAMPOS, Marcelo da Silveira. Escolha Racional E Criminalidade: Uma Avaliação Crítica Do Modelo. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 93-110, 2008, p. 95. Disponível em: <[http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj)>, Acesso em 02 jan. 2015.

<sup>54</sup> A AED “analisa os sujeitos econômicos, que são consumidores de bens escassos, e que se comportam como seres racionais que prosseguem os respectivos interesses.” (MENDES, Armindo Ribeiro. **O processo executivo e a economia**. Sub Judice – Justiça e Sociedade. Ideias. n.º 2, Portugal, p. 51-62, jan/abr 1992, p. 53).

<sup>55</sup> “[...] os agentes econômicos são maximizadores racionais de utilidade – ou seja, suas escolhas sempre se basearão na adequação dos meios disponíveis para gerar os fins que mais interessam. Esta premissa leva à inevitável conclusão de que os indivíduos só se engajarão conscientemente em unidades adicionais de atividade (seja de consumo, de produção, de oferta de trabalho ou de qualquer outra natureza) se o benefício auferido for maior que o custo despendido para obtê-lo. Aplicada ao universo do direito, ela implica que a decisão de rescindir um contrato, de engajar-se em atividades originalmente não previstas no contrato ou de comportar-se ilicitamente dependerá de um balanço racional dos benefícios e custos marginais de cada ação. [...] A segunda premissa é resultante da primeira. Se os indivíduos maximizam suas utilidades racionalmente, há sempre e em qualquer lugar uma resposta aos incentivos, em especial ao sistema de preços, ou seja, os preços, em sentido

A AED trata o homem enquanto *homo economicus*<sup>56</sup>, ou seja, enquanto sujeito racional que antes de agir calcula, pondera, equaciona suas opções<sup>57</sup>, a fim de tomar uma decisão coerente com os fins por ele almejados<sup>58</sup>.

a) Os indivíduos são autointeressados, o que significa que agem no sentido de maximizar o seu bem-estar, o que significa que agem no sentido de maximizar seu bem estar (ou utilidade, conforme o jargão empregado pela teoria), em face dos recursos limitados de que dispõem; b) Os indivíduos realizam escolhas consistentes, mediante a informação de que dispõem, em relação às alternativas possíveis para alcançar os objetivos pretendidos; c) Os indivíduos reagem a estímulos.<sup>59</sup>

Especificamente no direito penal, à guisa de exemplo para ilustrar a teoria da escolha racional no tocante a criminalidade, pode-se citar o trabalho do professor da Universidade de Chicago Gary Becker, o qual descreve matematicamente como quantificar o prejuízo social causado pela criminalidade e examinar os custos dos recursos e punições que minimizariam tais prejuízos, a fim de se estabelecer o ponto ótimo entre a mitigação da ocorrência de delitos e os gastos com a redução da

---

lato, influenciam o comportamento humano. Na área legal, a norma estabelece preços (recompensas e sanções pecuniárias), tais como benefícios trabalhistas, multas, serviços comunitários ou mesmo reclusão/detenção penal para os vários tipos de comportamento ilegal. A escolha de cada opção é analisada em face dos benefícios auferidos por meio de uma comparação qualitativa ou quantitativa – vale dizer, monetária” (PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, Economia e Mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 88/89).

<sup>56</sup> “O pressuposto diz respeito ao comportamento e não especificamente aos processos mentais que o originam.” (RODRIGUES, Vasco. **Análise Económica do Direito – uma introdução**. Coimbra: Almedina, 2007, p. 17).

<sup>57</sup> “La elección de la mejor alternativa permitida por las restricciones puede describirse matemáticamente como una maximización. Para ver por qué ocurre así, consideremos que los números reales pueden ordenarse desde los pequeños hasta los grandes, así como el consumidor racional ordena sus alternativas de acuerdo con la medida en que le dan lo que desea. En consecuencia, las mejores alternativas pueden asociar a números más grandes. Los economistas llaman ‘función de utilidad’ a esta asociación. Además, la restricción de la elección puede expresarse de ordinario matemáticamente como una ‘restricción de la viabilidad’. Elegir la mejor alternativa que permitan las restricciones corresponde a maximizar la función de utilidad sujeta a la restricción de la viabilidad. Por ejemplo, decimos que el consumidor que acude a una tienda maximiza su utilidad sujeta a su restricción presupuestaria.” (COOTER, Robert e ULEN, Thomas. **Derecho y Economía**. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1998. p. 24). Tradução dos autores: “A eleição da melhor alternativa permitida pelas restrições pode ser descrito matematicamente como uma maximização. Para entender por que isso ocorre assim, considere os números reais podem ser classificados de pequenos a grandes, assim como o consumidor racional ordena suas alternativas de acordo com a medida em que eles dão-lhe o que ele deseja. Em consequência, as melhores alternativas podem associar a números maiores. Os economistas chamam de “função de utilidade” esta associação. Além disso, a restrição de escolha pode ser expressa matematicamente como uma “restrição de viabilidade”. Eleger a melhor alternativa que permitam que as restrições aplicáveis para maximizar a função de utilidade sujeita à restrição de viabilidade. Por exemplo, podemos dizer que o cliente visitar uma loja maximiza utilidade sujeita à sua restrição orçamentária ”

<sup>58</sup> “O ser econômico, em suma, é considerado como um indivíduo que age racionalmente, buscando maximizar sua utilidade, tomando decisões alocativas de recursos dentro desta perspectiva.” (FARACO, Alexandre Ditzel; SANTOS, Fernando Muniz. **Análise Econômica do Direito e Possibilidades Aplicativas no Brasil**. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, Ano 3, n.º 9, p. 27-61, jan/mar 2005. p. 32).

<sup>59</sup> GICO, Ivo Teixeira. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. In **Economic Analysis of Law Review**. EALR, V. 1, n.º 1, p. 57.

criminalidade. Neste norte, Araújo<sup>60</sup> *apud* Campos<sup>61</sup> resume o modelo de Becker com a seguinte equação:

$$NB_i = l_i - c_i - w_i - (pr \times pu)$$

$NB_i$  = benefício líquido do indivíduo "i";

$l_i$  = valor monetário do ganho com o crime;

$c_i$  = custo de planejamento e execução do crime;

$w_i$  = custo de oportunidade;

$pr$  = probabilidade de captura e condenação;

$pu$  = valor monetário do castigo.

O trabalho de Becker aliado aos estudos do professor norte americano George Stigler, deu início ao que hoje é chamado por muitos de 'economia do crime'<sup>62</sup>, ou seja, o estudo das variáveis relacionadas ao aumento e a redução da atividade tida por criminal.

## 2.2. EFICIÊNCIA

Outro termo que também merece destaque para o correto entendimento da AED, é a categoria eficiência; afinal, ela é o fim último de toda a análise econômica do direito, ou seja, é ela o seu objetivo.

Sobre tal conceito operacional, são duas as definições mais difundidas, o

---

<sup>60</sup> ARAUJO JR., A. F. Raízes Econômicas da criminalidade violenta no Brasil: Um estudo usando microdados e pseudopainel – 1981-1996. *Revista de Economia e Administração*, v. 1, n. 3, jul./set. 2002, p. 1-34.

<sup>61</sup> CAMPOS, Marcelo da Silveira. *Escolha Racional E Criminalidade: Uma Avaliação Crítica Do Modelo*. Revista da SJRJ, Rio de Janeiro, n. 22, p. 93-110, 2008, p. 95, Disponível em: <[http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj)>. Acesso em 02 jan. 2015.

<sup>62</sup> "El estudio de los factores socioeconómicos y las distintas variables relacionadas con la evolución de la actividad tuvo su puntapié inicial con los trabajos de Gary Becker (1968) y George Stigler (1970). Allí estos autores, ganadores del Premio Nobel, esbozaron distintos modelos que, calculando la incidencia de cada una de estas variables, podían aproximar ciertas predicciones acerca del comportamiento futuro de los niveles de criminalidad. Basada o inspirada en estas investigaciones, se ha desarrollado una amplia literatura acerca de la ahora denominada 'economía del crimen'" (GARAVANO, Germán C.; GERSHANIK, Martín. *Análisis Económico de la Justicia Criminal*. In: KLUGER, V. (org.). *Análisis económico del Derecho*. Buenos Aires: Heliasta, 2006. p. 243). Tradução dos autores: "O estudo de fatores socioeconômicos e as variáveis relacionadas ao com a evolução da atividade teve o seu pontapé inicial para o trabalho de Gary Becker (1968) e George Stigler (1970). Esses autores, ganhadores do Prêmio Nobel, esboçaram distintos modelos que, calculando a incidência de cada uma dessas variáveis, poderia trazer algumas previsões sobre o comportamento futuro dos níveis de criminalidade. Com base ou inspirados nestas investigações, desenvolveu-se uma extensa literatura sobre o que hoje é chamado de 'economia do crime'".

conceito de eficiência em Kaldor-Hicks<sup>63</sup>, e o conceito de eficiência em Pareto<sup>64</sup>:

(...) no que diz respeito à eficiente circulação da riqueza, o critério usual é o proposto por Pareto, segundo o qual os bens são transferidos de quem os valoriza menos a quem lhes dá mais valor. O economista considera que a mudança é eficiente, numa sociedade, quando alguém fica melhor do que anteriormente com a mudança de alguma atribuição de bens anterior, sem que ninguém fique pior. Critica-se esse critério, chamado de Pareto, porque depende da alocação inicial da riqueza e porque não induz as pessoas a revelarem suas preferências qualitativas. Outro critério proposto para avaliação da eficiência é desenvolvido por Kaldor e Hicks que, partindo de modelos de utilidade, tais como preconizados por Bentham, sugerem que as normas devem ser desenhadas de maneira a gerarem o máximo de bem-estar para o maior número de pessoas. O problema está na necessidade de maximizar duas variáveis e na dificuldade de estabelecer alguma forma de compensação entre elas. Todavia, refinando o modelo, Kaldor-Hicks chegam à proposta de compensações teóricas entre os que se beneficiam e os que são prejudicados. Comparando agregados entre as várias opções, escolhe-se aquele que resulte na possibilidade de compensação. Ainda uma vez que se refina o esquema reconhecendo haver redes de inter-relações nas sociedades e que a utilidade marginal de cada pessoa é decrescente. Este, parece, ser o melhor critério para as escolhas no que diz respeito à distribuição dos benefícios: o de dar mais a quem tem maior utilidade marginal. A racionalidade dos agentes, um dos postulados econômicos, que leva à procura da maximização de utilidades, e a eficiência alocativa, segundo essa visão, vão ao encontro da idéia de solidariedade e geração de bem-estar coletivo.<sup>65</sup>

Pois bem, segundo tais critérios, uma norma penal seria então eficiente se os ganhos com a diminuição ilícitos criminais for maior do que os custos de implementação e manutenção de tal norma em sociedade, ou seja, o custo de implantação da norma deve ser menor que o custo total (prejuízo) gerado pelos crimes.

### **3. RECUPERAÇÃO JUDICIAL DE EMPRESAS, ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E SUSTENTABILIDADE: ALGUMAS NOTAS**

Todo sócio que se propõe a constituir uma sociedade empresária acredita na possibilidade de prosperar e manter-se na atividade. Entretanto, devido a motivos

---

<sup>63</sup> Assim chamado pelos professores Nicholas Kaldor e John Hicks, também conhecido como critério de Kaldor-Hicks.

<sup>64</sup> O princípio foi aludido por Joseph M. Juran, que deu o nome em honra ao economista italiano Vilfredo Pareto.

<sup>65</sup> SZTAJN, Rachel. Law & Economics. In: STAJN, Raquel; ZYLBERSTAJN, Décio (org.). **Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 76.

diversos e normalmente alheios a sua vontade - tais como crises mundiais, taxas de juros, políticas internas - encontram dissabores pelo trajeto e o insucesso faz a sociedade empresária entrar em crise.

Observa-se que foram introduzidas mudanças no direito falimentar com o objetivo de criar mecanismos mais eficientes de preservação das empresas diante das crises.

No Brasil, a Lei de Falências n. 11.101/2005, de 9 de fevereiro de 2005<sup>66</sup> apresenta o procedimento da recuperação das empresas, em substituição à concordata, e o procedimento falimentar<sup>67</sup>. Trata-se de falência a “morte cerebral da empresa”, ou seja, não há mais meios para contornar a crise senão executar coletivamente os bens para efetuar o pagamento dos credores em concurso, obedecendo a ordem legal prevista no artigo 83, da Lei 11.101, de 9 de fevereiro de 2005<sup>68</sup> e tentar pagar o máximo possível de credores.

---

<sup>66</sup> BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Publicada Diário Oficial da União 09.02.2005. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm) > Acesso em 09 jan. 2015.

<sup>67</sup> COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial: direito de empresa**. vol. 3. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 232-233.

<sup>68</sup> Art. 83. A classificação dos créditos na falência obedece à seguinte ordem:

- I – os créditos derivados da legislação do trabalho, limitados a 150 (cento e cinquenta) salários-mínimos por credor, e os decorrentes de acidentes de trabalho;
- II - créditos com garantia real até o limite do valor do bem gravado;
- III – créditos tributários, independentemente da sua natureza e tempo de constituição, excetuadas as multas tributárias;
- IV – créditos com privilégio especial, a saber:
  - a) os previstos no art. 964 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002;
  - b) os assim definidos em outras leis civis e comerciais, salvo disposição contrária desta Lei;
  - c) aqueles a cujos titulares a lei confira o direito de retenção sobre a coisa dada em garantia;
  - d) aqueles em favor dos microempreendedores individuais e das microempresas e empresas de pequeno porte de que trata a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006
- V – créditos com privilégio geral, a saber:
  - a) os previstos no art. 965 da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002;
  - b) os previstos no parágrafo único do art. 67 desta Lei;
  - c) os assim definidos em outras leis civis e comerciais, salvo disposição contrária desta Lei;
- VI – créditos quirografários, a saber:
  - a) aqueles não previstos nos demais incisos deste artigo;
  - b) os saldos dos créditos não cobertos pelo produto da alienação dos bens vinculados ao seu pagamento;
  - c) os saldos dos créditos derivados da legislação do trabalho que excederem o limite estabelecido no inciso I do caput deste artigo;
- VII – as multas contratuais e as penas pecuniárias por infração das leis penais ou administrativas, inclusive as multas tributárias;

Quando decretada a falência, o falido perde a administração dos bens da sociedade empresária, que serão brevemente tutelados pelo administrador judicial, que visará otimizar os ativos até que ocorra a sua realização para efetivar de forma concursal o pagamento aos credores.

Na recuperação judicial, por sua vez, há chance de um “último suspiro”, pois visa viabilizar a crise econômico-financeira do devedor, permitindo a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, preservando assim a empresa.

O princípio da preservação da empresa para fins de recuperação judicial é tratado por Bezerra Filho<sup>69</sup>, ao mencionar que:

(...) a Lei, não por acaso, estabelece uma ordem de prioridades na finalidade que diz perseguir, ou seja, colocando como primeiro objetivo a ‘manutenção da fonte produtora’, ou seja, a manutenção da atividade empresarial em sua plenitude tanto quanto possível, com o que haverá possibilidade de manter também o ‘emprego dos trabalhadores’. Mantida a atividade empresarial e o trabalho dos empregados, será possível então satisfazer os ‘interesses dos credores’.

A Função Social da empresa é por assim dizer uma metanorma com fundamento diretamente provindo da Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988<sup>70</sup>, e destarte torna-se impositiva a todos que encontram diretamente ligados a empresa. Tal medida é importante entendendo-se a observância da função social, como uma cláusula geral, pois, permite ao interprete encontrar as

---

VIII – créditos subordinados, a saber:

- a) os assim previstos em lei ou em contrato;
- b) os créditos dos sócios e dos administradores sem vínculo empregatício.

§ 1o Para os fins do inciso II do caput deste artigo, será considerado como valor do bem objeto de garantia real a importância efetivamente arrecadada com sua venda, ou, no caso de alienação em bloco, o valor de avaliação do bem individualmente considerado.

§ 2o Não são oponíveis à massa os valores decorrentes de direito de sócio ao recebimento de sua parcela do capital social na liquidação da sociedade.

§ 3o As cláusulas penais dos contratos unilaterais não serão atendidas se as obrigações neles estipuladas se vencerem em virtude da falência.

§ 4o Os créditos trabalhistas cedidos a terceiros serão considerados quirografários.

BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Publicada Diário Oficial da União 09.02.2005. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm) > Acesso em 09 jan. 2015.

<sup>69</sup> BEZERRA Filho, Manuel J. **Lei de Recuperação de Empresas e Falência Comentada**. 6 Ed. Rio de Janeiro: RT. 2010.

<sup>70</sup> Arts. 5, XIII, XXII, XXIII, 170, II, III, IV e parágrafo único e 186 Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.



soluções mais justas ao caso concreto.

A empresa submetida aos encargos da Recuperação Judicial, mesmo que tal instituto se inflige a partir da sua debilidade e a impõe o dever de observar a sua função social, tendo-se sempre em mente a preservação da atividade e desenvolvimento econômico, isto porque, conforme leciona Gonçalves<sup>71</sup>:

Os direitos só se justificam pela missão social para a qual devem contribuir e, portanto, que o proprietário deve comportar-se e ser considerado, quanto a gestão dos seus bens, como um funcionário.

Por conseguinte, e de acordo com a AED, o princípio da preservação da empresa deve sobrepor-se aos interesses de credores isolados, que pretendem pura e simplesmente a quebra da empresa. Porém, tal medida não pode ser meramente impositiva, sendo necessário que o devedor tenha reais condições de se reerguer, proporcionando o adequado cumprimento da sua função social, demonstrando a serventia para a sociedade.

Tecnicamente, a manutenção da atividade produtiva da empresa devedora é de fundamental importância, não somente para o devedor, mas para o meio social onde está inserido e também aos credores, corroborando a AED. Pois, em tese, com a devedora recuperada torna-se possível continuar o ciclo social e comercial, mostrando-se eficiente. No dizer de Bermejo<sup>72</sup> :

Dos son los tipos de eficiencia que se le atribuye a la imposición por motivos ambientales. Permite a las empresas elegir el nivel de cumplimiento económicamente óptimo, aquel en que se igualan los costes marginales de reducción de la contaminación y de inversión en reducción, virtud definida como eficiencia estática. La eficiencia dinámica se obtendría por la presión permanente para reducir las emisiones que ejercen los impuestos, ya que se paga por unidad de emisión, aunque las emisiones no superen la norma establecida. Sin embargo; no se puede alcanzar la sostenibilidad a partir de objetivos monetarios (el valor monetario de las externalidades); reducir a dinero los problemas ambientales supone perder información decisiva para poder avanzar hacia la sostenibilidad. La dimensión monetaria es como un velo que impide ver las verdaderas dimensiones de los problemas ecológicos. Por todo ello, la política más eficiente es la que combina

---

<sup>71</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. Vol.5: direito das coisas. 4ª ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 223.

<sup>72</sup> BERMEJO, Roberto **La Gran Transición Hacia la Sostenibilidad**. Principios y Estrategias de Economía Sostenible, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2005. P. 102.

medidas fiscales y de regulación directa de forma integrada para provocar transformaciones de carácter general.

A Sustentabilidade deve ser entendida como um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, tendo por objetivo a sobrevivência da humanidade, possibilitando desenvolvimento diuturno, modificando, se necessário as bases da cadeia produtiva<sup>73</sup>. Nesta linha, a Sustentabilidade Econômica deve ser enxergada como mecanismo de preservação dos elementos centrais de um modelo, contudo, as dimensões social e econômica não podem ser compartimentalizadas em espectros herméticos, mormente por ser a economia uma ciência social.

Não é outro o pensamento de Canotilho<sup>74</sup> ao defender que a Sustentabilidade é um dos fundamentos do que chama de “princípio da responsabilidade de longa duração” e que implica na obrigação dos Estados e de outras organizações políticas de adotarem medidas de precaução e proteção em nível elevado para garantir a sobrevivência da espécie humana e a existência digna das futuras gerações.

Nesta linha de raciocínio, meditando sobre a empresa em Recuperação Judicial, com todos os critérios legalmente exigidos, pondera-se sobre a necessidade de critérios objetivos de Sustentabilidade social para que possa o devedor soerguer-se, lembrando que o Estado também tem sua responsabilidade no que tange a concreção da superação da dificuldade econômico-financeira que assola o devedor. Mesmo porque, como elucida Bermejo<sup>75</sup>:

El hecho de que la sostenibilidad sea un concepto tridimensional restringido no quiere decir que no sean importantes los aspectos socioeconomicos no contemplados, como el empleo o las pensiones, todo lo contrario, se trata de determinar las transformaciones necesarias para que nuestras sociedades puedan mantenerse en el tiempo, lo cual es un requisito para que haya empleo, pensiones y cualquier otro elemento socioeconómico que consideremos relevante.

Sobre o ponto, convém destacar Real Ferrer<sup>76</sup> para quem a solidariedade é o

---

<sup>73</sup> LEFF, Henrique. **Saber ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder**. Petrópolis: Vozes, 2005.

<sup>74</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: \_\_\_\_\_; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

<sup>75</sup> BERMEJO, Roberto **La Gran Transición Hacia la Sostenibilidad**. Principios y Estrategias de Economía Sostenible, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2005. P. 41.

<sup>76</sup> REAL FERRER, Gabriel. 2003. *La solidaridad en el derecho administrativo*. Revista de Administración Pública

fundamento de qualquer grupo humano e também do Estado, cogente para a harmonia social e para gerar a indispensável sensação de pertencimento entre os cidadãos, devendo ser aplicada não apenas sob o condão ético, assumindo também o viés de princípio jurídico formalizado.

Além do que se amolda perfeitamente ao caso a proibição do retrocesso, onde a empresa não pode retroagir, posto que ao Estado compete dar condições para a continuidade da atividade empresarial, cumprindo assim sua função social. Prieur<sup>77</sup> coloca esta como a tendência, aplicada ao Direito Ambiental, mas não a ele circunscrito:

Ao lado desta intangibilidade de direitos constitucionalmente garantidos, existe de maneira mais respaldada uma não regressão imposta não mais à constituição, mas sim ao legislador. (...) a não regressão faz parte do debate público e do debate político. (...) Os governos são convidados, portanto, tanto no plano internacional como nacional e sobre qualquer forma jurídica que seja, a inserir no futuro o não retrocesso do direito ambiental como uma garantia de efetividade do direito do homem ao meio ambiente.

Como menciona Real Ferrer<sup>78</sup>, *“(...) estamos obrigados a construir reglas e instituciones que permitan la esperanza. Para los juristas se trata, simplemente, de transformar el derecho para que deje de ser un instrumento de dominación de unos hombres sobre otros y ponerlo al servicio de la Humanidad. Es difícil, pero no imposible.”*

Assim, somente uma solução que não privilegie tanto os interesses de uma só parte – quer o credor ou o devedor – mas que privilegie a economia como um todo, seja a mais adequada ao atendimento do princípio da preservação da empresa em crise.

---

(RAP). p. 125. In CRUZ, Paulo Márcio. BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e Sustentabilidade** [recurso eletrônico] - Itajaí : UNIVALI, 2012. Livro eletrônico. Modo de acesso: World Wide Web: <http://www.univali.br/ppcj/ebook>. Acesso em: 27 dez. 2014.

<sup>77</sup> PRIEUR, Michel. O Princípio da “Não Regressão” no Coração no Direito no Homem e do Meio Ambiente. In **Revista Novos Estudos Jurídicos**, UNIVALI: Itajaí Vol. 17 - n. 1 - p. 06-17 / jan-abr 2012. Disponível em < <http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3634/2177> > Acesso em: 27 dez. 2014.

<sup>78</sup> REAL FERRER, Gabriel. Sostenibilidad, Transnacionalidad y Trasformaciones del Derecho. In SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Direito ambiental, transnacionalidade e Sustentabilidade** [recurso eletrônico] Itajaí: UNIVALI, 2013. Livro eletrônico. Modo de acesso: World Wide Web: <http://www.univali.br/ppcj/ebook>. Acesso em: 27 dez. 2014.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É de cediço conhecimento que a Sustentabilidade e o desenvolvimento estão imbricados, pois tudo que evolui sem Sustentabilidade, não pode ser chamado de desenvolvimento, pois, pensando nas gerações futuras, isso será um retrocesso. Também resta evidente que a proteção ambiental, e porque não, do ser humano são finalidades do desenvolvimento, fulcrados na Sustentabilidade. Para tanto, devem ser disponibilizados mecanismos hábeis na esfera judicial para que tais objetivos sejam atingidos.

Logo, conforme o conceito adotado, se Sustentabilidade visa um sistema social justo, ambientalmente equilibrado e próspero economicamente, parece razoável que a Sociedade se desenvolva de modo a não comprometer as necessidades dos seres humanos vindouros.

Considerando a Sustentabilidade como princípio fundamental multifocal, ao contemplar aspectos morais, sociais, jurídicos, econômicos e ambientais ao gerar novas obrigações e buscar preservar ambiente sadio em prol das gerações futuras, parece razoável crer que uma AED calcada sobretudo na ética<sup>79</sup> da inclusão social e na aludida Sustentabilidade, mais do que nunca, parece ser o remédio adequado para tentar dar conta dos clamores dos diversos nichos da Sociedade, a fim de que sem excluir nenhuma tribo do ‘pacto social’, se possa amalgamar os interesses dos vários grupos sociais envolvidos em uma falência ou em uma recuperação judicial, em prol de uma coexistência pacífica e produtiva, afastando dessarte, políticas descomprometidas com a democracia e com um ambiente sadio.

Portanto, à guisa de fecho e sem a pretensão de esgotar o assunto, quer em sua extensão, quer em sua profundidade, finaliza-se aduzindo que a reconstrução da ordem econômica deve ater-se às questões sustentáveis de maneira rígida, pois o desenvolvimento econômico apenas é relevante quando não afeta de maneira negativa os recursos que as novas gerações necessitarão para a sobrevivência.

---

<sup>79</sup> “A ruptura da Ética com a Política tem possibilitado a justificação do totalitarismo, da tirania e de outras manifestações patológicas da práxis política.” (MELO, Osvaldo Ferreira de. **FUNDAMENTOS DA POLÍTICA JURÍDICA**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor / CPGD-UFSC, 1994, p. 59).

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AGUIAR, Bernardo Augusto Teixeira de. A análise econômica do direito: aspectos gerais. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13019&revista\\_caderno=27](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13019&revista_caderno=27)>. Acesso em 02 jan. 2015.

ARAUJO JR., A. F. Raízes Econômicas da criminalidade violenta no Brasil: Um estudo usando microdados e pseudopainel – 1981-1996. **Revista de Economia e Administração**, v. 1, n. 3, jul./set. 2002, p. 1-34.

ASSUMPÇÃO, Juliana Miriam Carteri; SIMOR, Pâmela Giovana. **Educação para o consumo e direito à informação: evolução dos direitos básicos do consumidor nos vinte anos do código de defesa do consumidor**. Disponível em: <[http://www.upf.br/balcaodoconsumidor/images/stories/materiais/seminario/juliana\\_assumpcao-pamela\\_simor.pdf](http://www.upf.br/balcaodoconsumidor/images/stories/materiais/seminario/juliana_assumpcao-pamela_simor.pdf)>. Acesso em 03 ago. 2012. p. 10.

BERMEJO, Roberto **La Gran Transición Hacia la Sostenibilidad**. Principios y Estrategias de Economía Sostenible, Madrid: Los Libros de la Catarata, 2005.

BEZERRA Filho, Manuel J. **Lei de Recuperação de Empresas e Falência Comentada**. 6 Ed. Rio de Janeiro: RT, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 08 jan. 2015.

BRASIL. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Lex: Legislação de direito ambiental / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. (Coleção Saraiva de Legislação), artigo 3º, inciso I.

BRASIL. **Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro 2005**. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Publicada Diário Oficial da União 09.02.2005. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm) > Acesso em 09 jan. 2015.

CAMPOS, Marcelo da Silveira. Escolha Racional E Criminalidade: Uma Avaliação Crítica Do Modelo. **Revista da SJRJ**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 93-110, 2008, p. 95. Disponível em: [http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista\\_sjrj](http://www4.jfrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj). Acesso em 02 jan. 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português. In: \_\_\_\_\_; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CASTELLS, Manuel; CARAÇA, João; CARDOSO, Gustavo. **Después de la crisis: Las culturas de la crisis económica: una introducción**. Madrid: Alianza Editorial, 2013. p. 35-36.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito comercial: direito de empresa**. vol. 3. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COOTER, Robert e ULEN, Thomas. **Derecho y Economía**. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1998.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e Sustentabilidade** [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2012.

FARACO, Alexandre Ditzel; SANTOS, Fernando Muniz. Análise Econômica do Direito e Possibilidades Aplicativas no Brasil. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, Ano 3, n.º 9, p. 27-61, jan/mar 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GARAVANO, Germán C.; GERSHANIK, Martín. Análisis Económico de la Justicia

Criminal. In: KLUGER, V. (org.). **Análisis económico del Derecho**. Buenos Aires: Heliasta, 2006. p. 243).

GICO JÚNIOR, Ivo. Introdução ao Direito e Economia. In: TIMM, Luciano Benetti (Organizador). **Direito e economia no Brasil**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012, p. 1-31. p. 01.

GICO, Ivo Teixeira. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. In **Economic Analysis of Law Review**. EALR, V. 1, nº 1, p. 57.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. Vol.5: direito das coisas. 4ª ed. rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

JACOBI, Pedro. Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, p. 189 – 205, março/ 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n118/16834.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 2006. P. 56. Disponível em <[http://www.livrosgratis.com.br/arquivos\\_livros/al000189.pdf](http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/al000189.pdf)> Acesso em 11 jan. 2015.

LEFF, Henrique. **Saber ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder**. Petrópolis: Vozes, 2005.

LOPES, Uaçai de Magalhães; TENÓRIO, Robinson Moreira. **Educação como fundamento da Sustentabilidade**. 1 ed. Salvador: EDUFBA, 2011.

MENDES, Armindo Ribeiro. O processo executivo e a economia. **Sub Judice – Justiça e Sociedade**. Ideias. n.º 2, Portugal, p. 51-62, jan/abr 1992, p. 53.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. ref., atual. e ampl.. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OLSSON, Gustavo André; TIMM, Luciano Benetti. Análise econômica do crime no Brasil. In: BOTTINO, Thiago; MALAN, Diogo (Coord.). **Direito penal e economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 175 p., 23 cm. p.111-131. p.113.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. **Comunicação, constituição e a informação nas relações de Consumo**. Disponível em <[http://balcaodoconsumidor.upf.br/upload/revistas/73\\_balcao\\_do\\_consumidor2010livroazul.pdf](http://balcaodoconsumidor.upf.br/upload/revistas/73_balcao_do_consumidor2010livroazul.pdf)>. Acesso em 28 dez. 2014. p. 38.

PINHEIRO, Armando Castelar; SADDI, Jairo. **Direito, Economia e Mercados**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 88/89.

GUIMARÃES, Cláudio Alberto Gabriel. **Análise Crítica às Teorias Econômicas do Direito Penal**. Disponível em: < [http://www.lfg.com.br/portal\\_imagem/ARTIGO-CRITICA\\_CRIMINOLOGICA.pdf](http://www.lfg.com.br/portal_imagem/ARTIGO-CRITICA_CRIMINOLOGICA.pdf) >. Acesso em: 9 dez. 2014. p. 15.

PRIEUR, Michel. O Princípio da “Não Regressão” no Coração no Direito no Homem e do Meio Ambiente. In **Revista Novos Estudos Jurídicos**, UNIVALI: Itajaí Vol. 17 - n. 1 - p. 06-17 / jan-abr 2012. Disponível em < <http://www6.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3634/2177> > Acesso em: 27 dez. 2014.

REAL FERRER, Gabriel. 2003. *La solidaridad en el derecho administrativo*. Revista de Administración Pública (RAP). p. 125. In CRUZ, Paulo Márcio. BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e Sustentabilidade** [recurso eletrônico] - Itajaí: UNIVALI, 2012. Livro eletrônico. Modo de acesso: World Wide Web: <http://www.univali.br/ppcj/ebook>. Acesso em: 27 dez. 2014.

REAL FERRER, Gabriel. **La construcción del derecho ambiental**. Disponível em <<http://web.pnuma.org/gobernanza/cd/Biblioteca/Derecho%20ambiental/04%20Construcci%F3n%20del%20DA.pdf>>. Acesso em 28 dez. 2014.

REAL FERRER, Gabriel. Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho. In SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Direito ambiental, transnacionalidade e Sustentabilidade** [recurso eletrônico] Itajaí: UNIVALI, 2013. Livro eletrônico. Modo de acesso: World Wide Web: <http://www.univali.br/ppcj/ebook>. Acesso em: 27 dez. 2014.



RODRIGUES, Vasco. **Análise Económica do Direito – uma introdução**. Coimbra: Almedina, 2007.

ROSA, Alexandre Morais da. **Diálogos com a law & economics**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ROSA, Alexandre Morais da. MARCELLINO Jr., Julio Cesar. **Os direitos fundamentais na perspectiva de custos e o seu rebaixamento à categoria de direitos patrimoniais: uma leitura crítica**. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional. Curitiba, 2009, n. 1, Ago-Dez. p. 7-23.

SALAMA, Bruno. O que é Direito e Economia? In **Direito e Economia**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SÉGUIN, Elida. **Direito ambiental: nossa casa planetária**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

SZTAJN, Rachel. Law & Economics. In: STAJN, Raquel; ZYLBERSTAJN, Décio (org.). **Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 76.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; GARCIA, Manuel E. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 2000. P. 02.

# A TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO AUXILIAR DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL<sup>1</sup>

Rafael do Nascimento<sup>2</sup>

Ronan Saulo Robl<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

Com a expansão desordenada do crescimento econômico, somente os aspectos protecionistas e preventivos se tornaram insuficientes para o alcance do desenvolvimento sustentável, clamando pela intervenção do Estado na economia, no intuito de buscar formas de adequação do desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente.

Neste particular, a Constituição de 1988 previu a possibilidade de intervenção do Estado na ordem econômica, inclusive relacionando a proteção ao meio ambiente como um de seus princípios, o que permite a atuação reguladora do Estado na economia em prol do desenvolvimento sustentável.

Entretanto, tem-se na tributação um valioso instrumento para auxiliar as políticas econômicas ambientais, notadamente por força da extrafiscalidade tributária.

Demais disso, no estado socioambiental de direito, a qualidade do meio ambiente compõe inexoravelmente a dignidade da pessoa humana, de forma que, sendo esta a destinatária do tributo, o seu caráter arrecadatório também deve observar a preservação ambiental.

---

<sup>1</sup> Artigo Científico apresentado para a disciplina "Estado Contemporâneo e Direito Ambiental (Seminário)", lecionada pelo Prof. Gabriel Real Ferrer.

<sup>2</sup> Procurador do Estado de Santa Catarina. Especialista em Direito Público pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Mestrando do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Email: rafael@pge.sc.gov.br

<sup>3</sup> Procurador do Estado de Santa Catarina. Mestrando do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Email: ronan@pge.sc.gov.br

Trata-se de tema atual e de extrema relevância, dada a necessidade de efetiva incorporação do desenvolvimento sustentável nos demais ramos do direito. Logo, analisa-se, no presente estudo, a sua integração ao direito tributário, como forma de estimular, através da incidência de tributos, a prática de comportamentos que sejam voltados à preservação do meio ambiente.

Assim, o presente trabalho tem por fito responder a seguinte indagação: quais os fundamentos jurídicos para se admitir a tributação como meio de contribuir com o desenvolvimento sustentável e a preservação do meio ambiente?

Para tanto, inicialmente analisamos a possibilidade de intervenção do Estado na ordem econômica e na iniciativa privada, quando necessário à proteção do meio ambiente.

*Secundus*, verificamos os fundamentos da ecotributação para se tornar um poderoso instrumento de auxílio ao desenvolvimento econômico sustentável, examinando preponderantemente a sua função arrecadatória e a função extrafiscal.

Num terceiro passo, enumeramos, de caráter meramente exemplificativo, algumas possibilidades de tributos ambientais, primeiramente no direito estrangeiro, e na sequência, em cada um dos entes políticos de nossa Federação (União, Estados e Municípios), para após traçar nossas considerações finais.

Quanto à Metodologia, o relato dos resultados será composto na base lógico-dedutiva. Nas diversas fases da Pesquisa, serão utilizadas as Técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica.

## **1. A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA EM PROL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Com a dimensão econômica da sustentabilidade, começou-se a admitir a implementação de políticas públicas econômicas no intuito de preservar o meio ambiente.

Vale dizer: com a abrupta expansão do crescimento econômico vivenciada nas últimas décadas, somente os aspectos protecionistas e preventivos se tornaram insuficientes para o alcance do desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, há muito Fritjof Capra já deixou assentado que:

Os empreendimentos lineares, como o crescimento econômico e tecnológico indefinido – ou, para dar um exemplo mais específico, a armazenagem de lixo radiativo durante grandes períodos de tempo – interferirão necessariamente no equilíbrio natural e, mais ou cedo ou mais tarde, causarão graves danos<sup>4</sup>.

Assim, imperioso que a proteção ambiental integre o processo de desenvolvimento econômico, no intuito de permitir o equilíbrio natural e a própria vida humana.

Destarte, assevera Cristiane Derani que "uma política econômica consequente não ignora a necessidade de uma política de proteção dos recursos naturais"<sup>5</sup>, para após complementar que:

É por isso que estou convencida de que uma política ambiental, como pura preocupação com a preservação de sistemas ecológicos, numa espécie de adoção pública de postulados biológicos, não pode emplacar. O conhecimento do mundo biológico insere-se na política enquanto instrumento para uma política social mais consequente e ciosa de seus limites, capaz de propor uma prática da economia no seu sentido mais amplo: prática econômica eficaz, duradoura, enfim, sustentável<sup>6</sup>.

No mesmo teor é o escólio de Paulo Henrique do Amaral, para quem as políticas de desenvolvimento sustentável se desenvolvem efetivamente com a adoção de instrumentos econômicos e fiscais, incorporando tecnologias que neutralizem, minimizem ou previnam danos ao meio ambiente<sup>7</sup>.

A Constituição Federal de 1988 incorporou dita iniciativa, inicialmente pela previsão do art. 225, que garante a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe (também a todos) o dever de preservá-lo, para as presentes e futuras gerações. Demais disso, o referido artigo constitucional elenca, em seu parágrafo primeiro, inúmeras incumbências destinadas ao Poder Público para que se

---

<sup>4</sup> CAPRA, Fritjof. **O Ponto de Mutação**. 20ª Ed. São Paulo: Cultrix, 1997, p. 38.

<sup>5</sup> DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 48.

<sup>6</sup> DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 129.

<sup>7</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. Tributação Ambiental: contributo à política de desenvolvimento sustentável no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 13, n. 50, abr-jun/2008, fls. 218.

alcance patamar próximo dos ideais de sustentabilidade<sup>8</sup>, inclusive o "controle da produção, da comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente".

Outrossim, a República Federativa do Brasil tem como fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, incisos II e III). Da mesma forma, é objetivo constitucional construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de promover o bem de todos sem qualquer discriminação (art. 3º, incisos I a IV)<sup>9</sup>.

Ademais, a criação de políticas econômicas em prol da sustentabilidade encontra expresso amparo na disposição contida no art. 170, VI da CF, *in verbis*:

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

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Não se olvide, ainda, o contido no art. 4º, inciso I da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, o qual destaca entre os objetivos Política Nacional do Meio Ambiente "a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio-ambiente e do equilíbrio ecológico", entre outros.

---

<sup>8</sup> § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; 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; 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; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

<sup>9</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. Tributação Ambiental: contributo à política de desenvolvimento sustentável no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 13, n. 50, abr-jun/2008, p. 216.

Sendo assim, além dos fundamentos, objetivos constitucionais e das prestações fixadas em prol dos administrados contidas na Constituição Federal de 1988, é permitido ao Estado intervir na ordem econômica em defesa do meio ambiente, de sorte que as políticas econômicas, além de visar ao bem-estar dos cidadãos, devem estar voltadas também à proteção ambiental, sendo lícita a intervenção na ordem econômica quando inobservados os princípios de preservação e proteção ambientais.

## 2. A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE TRIBUTOS NAS POLÍTICAS AMBIENTAIS

O Sistema Tributário Nacional, desde 1988, deve ser interpretado sob a luz dos princípios e contornos estabelecidos pela Constituição Federal. O eminente Geraldo Ataliba, ao prefaciar a obra de Aliomar Balleiro (Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar), assertou:

não se conhece - e conseqüentemente, não se aplica corretamente - o sistema tributário brasileiro, sem amplo, maduro e profundo domínio dos princípios e regras constitucionais, abundantes e minuciosos, no que respeita à disciplina do exercício da tributação<sup>10</sup>.

No mesmo sentido, adverte Celso Fiorillo que o fim último do Estado é garantir a dignidade da pessoa humana, e que a atividade da tributação deve ser voltada para tal desiderato, *in verbis*:

O Estado serve literalmente para ser um fornecedor de serviços públicos a fim de realizar o que a Carta de 1988 convencionou chamar de dignidade da pessoa humana; em outras palavras a atividade de tributar nesse Estado Brasileiro deve ter por fim último o atingimento e a satisfação dos direitos elencados no art. 6º do Texto Maior, a bem do interesse de toda a coletividade de brasileiros e estrangeiros residentes no país, assegurando-se de forma serena o atingimento da dignidade da pessoa humana<sup>11</sup>.

E após, complementa:

A arrecadação de quantia em dinheiro por parte dos entes dotados de competência tributária na forma do texto constitucional para 'angariar' recursos financeiros para o Estado, certamente é uma imposição do direito tributário tradicional, mas não se

---

<sup>10</sup> *Apud* FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 729.

<sup>11</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 732-3.

pode, de forma alguma, ignorar que ao lado desse objetivo a ser alcançado pelo direito tributário a Carta de 1988 houve por determinar que o atingimento da dignidade da pessoa humana constitui objetivo fundamental desse novo Estado<sup>12</sup>.

Por outro lado, já não mais se discute que a preservação ambiental integra o conceito de dignidade da pessoa humana, como bem realça Tiago Fensterseifer:

O conteúdo conceitual e normativo do princípio da dignidade da pessoa humana está intrinsecamente relacionado à qualidade do ambiente (onde o ser humano vive, mora, trabalha estuda, pratica lazer bem como o que ele come, veste etc). A vida e a saúde humanas (ou como refere o caput do art. 225 da Constituição Federal, conjugando tais valores, a sadia qualidade de vida) só são possíveis, dentro dos padrões mínimos exigidos constitucionalmente para o desenvolvimento pleno da existência humana, num ambiente natural em que haja qualidade ambiental da água que se bebe, dos alimentos que se comem, do solo onde se planta, do ar que se respira, da paisagem que se vê, do patrimônio histórico e cultural que se contempla, do som que se escuta, entre outras manifestações da dimensão ambiental. Como se percebe, o ambiente está presente nas questões mais vitais e elementares da condição humana, além de ser essencial à sobrevivência do ser humano como espécie animal natural.<sup>13</sup>

Assim, na medida que a Constituição Federal incorpora a dignidade da pessoa humana como fundamento indissociável da República, enumera um grande rol de direitos sociais, e estabelece o meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, permitindo, inclusive, a fixação de políticas públicas e diretrizes econômicas em prol da defesa do meio ambiente, como demonstrado no capítulo anterior, a arrecadação de receitas públicas também deve ser estimulada neste norte, ou seja, em proveito da sustentabilidade, em função da imprescindibilidade da qualidade ambiental para o mínimo existencial humano.

Entretanto, além da função eminentemente arrecadatária, os tributos também estão revestidos do caráter da extrafiscalidade. Para o renomado tributarista José Eduardo Soares de Melo, a extrafiscalidade incide quando o “Poder Público estabelece situações desonerativas de gravames tributários, mediante a concessão de incentivos e benefícios fiscais, com o natural objeto de estimular o contribuinte à adoção de determinados comportamentos”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 733.

<sup>13</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente** – dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 61-2.

<sup>14</sup> MELO. José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. 8ª Ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 404.

No mesmo teor o escólio de Sacha Calmon Navarro Coelho, para quem a extrafiscalidade inibe condutas quando exacerba os encargos fiscais para impedir determinados consumos e onerar excessivamente certas situações<sup>15</sup>.

Assim, é através da função extrafiscal dos tributos que há íntima associação entre a tributação e as políticas económicas ambientais, fazendo da incidência de tributos um componente indispensável para direccionar a atividade económica ao desenvolvimento sustentável.

Não discrepa do entendimento Gabriel Real Ferrer, ao enumerar algumas possibilidades de intervenção do Estado em prol do equilíbrio ambiental:

También tienen como objetivo influir en el mercado y, en general, en el comportamiento de los agentes económicos, instrumentos tales como los impuestos ambientales, las subvenciones o las políticas de precios.<sup>16</sup>

Nesta linha, a extrafiscalidade tributária pode vir a fomentar e até mesmo intensificar a prática de comportamentos sustentáveis por parte dos contribuintes, bem como impedir condutas diametralmente dissociadas da proteção ambiental.

Aliás, esta interrelação também se justifica em função da possibilidade de correção das externalidades da atividade económica, internalizando o custo ambiental da produção no bem, conforme a lição de Paulo Henrique do Amaral:

Assim, quando determinada atividade económica produz benefícios à coletividade, denominam-se externalidades positivas e, aos custos sociais, denominam-se externalidades negativas. A poluição ambiental gerada por determinada atividade económica é suportada por terceiros estranhos à atividade ou por toda a coletividade, gerando uma externalidade negativa que deverá ser internalizada pelo agente económico responsável<sup>17</sup>.

No mesmo sentido a doutrina de Lídia Maria L. R. Ribas e Valbério Nobre de Carvalho:

---

<sup>15</sup> COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 87.

<sup>16</sup> FERRER, Gabriel. La construcción Del Derecho Ambiental. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**. Pamplona/Espanha, n. 1, 2002, p. 73-93.

<sup>17</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. Tributação Ambiental: contributo à política de desenvolvimento sustentável no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 13, n. 50, abr-jun/2008, p. 219.



Por meio da internalização de custos, a tributação ambiental pode estimular ou desestimular atividades econômicas de forma que tanto os consumidores quanto os produtores são compelidos a adotar condutas favoráveis ao meio ambiente.<sup>18</sup>

Desta forma, a poluição ambiental não é considerada custo, e, por isso, não influi no desempenho econômico da atividade econômica degradante do meio ambiente. Logo, a tributação ambiental, no exercício da função extrafiscal dos tributos, pode servir justamente para corrigir o custo social desta atividade da empresa, interiorizando nos custos da produção, através da incidência de tributos, a degradação ambiental por ela realizada em seu processo produtivo.

*A contrario sensu*, as atividades econômicas não poluidoras podem ser incentivadas com tributação benéfica e diferenciada, de forma a permitir a sua sobrevivência no mercado e, outrossim, incentivar novos empresários a ingressar no mercado sustentável, bem como estimular os agentes poluidores a adotarem novas medidas para reduzir os custos nos seus processos de produção.

Como bem assevera Paulo Henrique do Amaral:

É interessante também salientar que as medidas tributárias de proteção ambiental podem produzir impacto de natureza concorrencial em razão de algumas dessas medidas (des)favorecer determinadas empresas. O Estado ao tributar ou incentivar determinadas empresas que gerem ou não degradação ambiental estará, conseqüentemente, influenciando a forma de concorrência entre elas como, por exemplo, isentando do pagamento de determinado tributo empresas que se adequem às normas de proteção ambiental e, com isso, consigam reduzir os impactos negativos que suas atividades produzem ao meio ambiente ou, por outro lado, tributando atividades que prejudiquem o meio ambiente. Gerando, portanto, efeitos imediatos no preço de venda dos produtos dessas empresas, isto se pensar em mercados perfeitamente competitivos<sup>19</sup>.

Ainda, oportuna a lição de Lídia Maria L. R. Ribas e Valbério Nobre de Carvalho a respeito do *thema*:

Fica patente, então, que não importa o nome que se dê: tributo ambiental, imposto ecológico, imposto verde, green tax; se o termo “ambiental” se refere à estrutura da norma tributária, à vinculação do produto arrecadado ou ao aspecto da extrafiscalidade dado ao tributo. O que realmente importa é que a tributação

---

<sup>18</sup> RIBAS, Lídia Maria L. R. CARVALHO, Valbério Nobre de. O tributo como instrumento de tutela do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo/SP, ano 14, n. 54, abr-jun/09, p. 188.

<sup>19</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. Tributação Ambiental: contributo à política de desenvolvimento sustentável no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 13, n. 50, abr-jun/2008, p. 230.

ambiental esteja de acordo com o sistema constitucional, além de carrear em seu bojo a tutela do meio ambiente.<sup>20</sup>

Desta forma, a tributação ambiental pode ser designada, em apertada síntese, como um conjunto de políticas fiscais integradas por impostos, taxas e contribuições destinados a contribuir e incentivar a proteção do meio ambiente, na medida que este é essencial à dignidade da pessoa humana, em total conformidade com o Estado Socioambiental de Direito.

Outrossim, ainda que a ênfase da tributação ambiental seja através da extrafiscalidade, nas demais funções dos tributos também pode ocorrer o fomento da proteção ambiental<sup>21</sup>. Isto porque, como já referido, no exercício da função fiscal o montante arrecadado deve reverter em benefício da preservação ambiental. Ademais, na função parafiscal a proteção do meio ambiente também ocorrerá, máxime quando a pessoa jurídica a quem aproveitar o tributo tiver a preservação ambiental dentre as suas finalidades, como demonstra a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, disciplinada no art. 17-B da Lei n.º 6.938/81, que é destinada ao IBAMA.

Logo, resta clarividente a possibilidade dos tributos serem utilizados pelo poder público como forma de estimular a proteção ao meio ambiente, não só porque o meio ambiente sadio e equilibrado é componente indissociável da dignidade da pessoa humana – o que justifica toda a gama de princípios constitucionais relativos à proteção ambiental – mas também conforme for necessária a intervenção estatal nas políticas econômicas, dado o caráter extrafiscal dos tributos.

### **3. ESPÉCIES DE INSTRUMENTOS FISCAIS HÁBEIS A CONTRIBUIR COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

No direito estrangeiro, foi no desenrolar da década de 1990 que começou a ser aplicada a ecotributação, tendo como pioneiro o Estado Sueco, que adotou uma ampla Reforma Fiscal Verde, na qual desconcentrou a incidência fiscal sobre altas rendas,

---

<sup>20</sup> RIBAS, Lidia Maria L. R. CARVALHO, Valbério Nobre de. **O tributo como instrumento de tutela do meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo/SP, ano 14, n. 54, abr-jun/09, p. 188-189.

<sup>21</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p.732. CAVALCANTE, Denise Lucena. Tributação Ambiental: por uma remodelação ecológica dos tributos. **Revista Nomos** Vol. 32-3, jul-dez 2012, p. 101-115.

compensando-a com maiores imposições fiscais de caráter ambiental, sobretudo no tangente à energia e combustíveis. Em seguida, outros países nórdicos (Dinamarca, Finlândia e Noruega) também realizaram reformas substanciais, deslocando a base tributária incidente sobre a renda para as atividades poluentes<sup>22</sup>.

Na sequência, outros elementos ecológicos começam a ser introduzidos nos sistemas fiscais de vários países europeus. Na Grécia, foi criada a sobretaxa de veículos poluentes. A Holanda, de igual modo, impôs taxas sobre os combustíveis. Já a Alemanha passou a tributar o consumo de energia e previu taxas e impostos sobre vasilhames e embalagens. Mas, por outro lado, criou incentivos fiscais para o tratamento da água<sup>23</sup>.

No Canadá há limite residencial para a coleta de resíduos sólidos não recicláveis, sendo que, caso a residência o ultrapasse, deve ser efetuado o pagamento de uma taxa para a coleta do resíduo extra, como vivenciado *in loco* por um dos coautores do presente.

Há, ainda, tendências supranacionais, como o Protocolo de Kyoto, através do qual os países signatários se obrigam a reduzir a emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa. De igual modo, a União Europeia também tem apresentado a seus membros mecanismos de utilização dos instrumentos econômicos em prol do meio ambiente<sup>24</sup>.

De seu turno, o direito brasileiro também prevê determinados comportamentos afetos à preservação ambiental que acabam por influenciar a respectiva tributação.

Em que pese a ausência de unanimidade da doutrina a respeito da quantidade de espécies tributárias existentes em nosso ordamento, para fins do presente estudo será adotada a classificação tripartite dos tributos, da qual são defensores, por

---

<sup>22</sup> TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação Ambiental**: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 166-175.

<sup>23</sup> TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação Ambiental**: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 166-175. AMARAL, Paulo Henrique do. Tributação Ambiental: contributo à política de desenvolvimento sustentável no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 13, n. 50, abr-jun/2008, p. 229.

<sup>24</sup> TUPIASSU, **Tributação Ambiental**: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 174.

exemplo, Roque Antonio Carraza<sup>25</sup> e Paulo de Barros Carvalho<sup>26</sup>, subdividindo-os em impostos, taxas e contribuições.

Sobre as taxas, impende salientar que estas têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou colocado à sua disposição, enquanto que a competência para instituí-las é comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>27</sup>.

Logo, passível a instituição de taxas pelo poder de polícia ambiental quando vinculadas a alguma prestação de serviço público para defesa do meio ambiente ou no exercício da atividade fiscalizatória do ente político, desde que, evidentemente, observados os princípios e limitações constitucionais, bem como e a competência tributária para a sua instituição<sup>28</sup>.

Exemplifique-se com a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, cobrada pelo IBAMA, e disciplinada no art. 17-B da Lei n.º 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), que estabelece como fato gerador o exercício regular do poder de polícia conferido ao IBAMA para controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais.

No tocante à contribuição de melhoria - a qual é relacionada a uma obra pública que gere valorização imobiliária (art. 145, III da CF e art. 81 do CTN), e também de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios – novamente há a possibilidade de ser associada à preservação ambiental, quando, *verbi gratia*, houver obra de caráter ambiental da qual decorra valorização imobiliária ao proprietário que dela for beneficiado.

Porém, é nos impostos que há a maior possibilidade de atuação estatal em prol da preservação ambiental, como fazem referência Lídia Maria L. R. Ribas e Valbério Nobre de Carvalho:

---

<sup>25</sup> CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

<sup>26</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1995.

<sup>27</sup> Art. 145, II da CF c/c art. 77, *caput* do Código Tributário Nacional.

<sup>28</sup> RIBAS, Lidia Maria L. R. CARVALHO, Valbério Nobre de. O tributo como instrumento de tutela do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo/SP, ano 14, n. 54, abr-jun/09, p. 195

A gestão pública dos impostos, valendo-se da extrafiscalidade, subsidiada por normas tributárias infraconstitucionais voltadas à tutela ambiental, dentro dos limites de competência e principiológicos, não fere a Constituição, muito pelo contrário, harmoniza-se com o sistema jurídico posto<sup>29</sup>.

Nesta linha, a União Federal não inclui na base de cálculo do ITR (Imposto Territorial Rural) as áreas de preservação permanente, reserva legal, servidão florestal, entre outras (Lei n.º 9.393/96). Da mesma forma, no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica, pode ser descontado do valor do imposto, no limite de 50% (cinquenta por cento) do valor do imposto a ser pago, as importâncias comprovadamente aplicadas em florestamento ou reflorestamento, (art. 1º, § 3º da Lei n.º 5106/66).

Por outro lado, o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), que possui como principal característica a seletividade, de acordo com a essencialidade do produto (Art. 153, § 3º, I da CF/88), também poderia conceder isenção para produtos ecologicamente corretos, como automóveis elétricos, nos termos preconizados por Roque Antonio Carraza<sup>30</sup>.

Da mesma forma, o Imposto de Importação também poderia ser utilizado com fins ambientais, reduzindo-se a alíquota de bens que incorporem a sustentabilidade na sua sua linha de produção ou no meio de transporte, observado, evidentemente, o contido no art. 153, § 1º da CF/88.

Nos Estados, já é fato a utilização da figura do ICMS ecológico – iniciativa do Estado do Paraná, que estabeleceu critérios ambientais para redistribuição da parcela do imposto aos seus Municípios - e que já foi incorporada por outros Estados da Federação (vg.: São Paulo, Minas Gerais, Rondônia, Amapá, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Tocantins, Rio de Janeiro etc)<sup>31</sup>.

Outrossim, além de estabelecer critérios ambientais na repartição do imposto aos Municípios, os Estados podem utilizar o ICMS como importante instrumento para

---

<sup>29</sup> RIBAS, Lídia Maria L. R. CARVALHO, Valbério Nobre de. O tributo como instrumento de tutela do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo/SP, ano 14, n. 54, abr-jun/09, p. 197.

<sup>30</sup> CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 32.

<sup>31</sup> MORAES, Kelly Farias de. Direito tributário e meio ambiente: importância dos incentivos fiscais na preservação do meio ambiente. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 104, set. 2012. Disponível em <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11938&revista\\_caderno=26](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11938&revista_caderno=26)>. Acesso em 23/jul/2014.

estimular a prática de comportamentos ambientais, eis que este incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias ou prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, podendo haver benefícios para quem operar com produtos sustentáveis ou utilize meio de transporte menos impactante ao meio ambiente.

Tanto que no Regulamento do ICMS de Santa Catarina há previsão concedendo o aproveitamento de crédito presumido nas saídas de produtos industrializados em cuja fabricação tenha sido utilizado material reciclável correspondente a, pelo menos, 75% (setenta e cinco por cento) do custo da matéria-prima<sup>32</sup>, denotando, mais uma vez, a utilização da extrafiscalidade do tributo em prol do almejado desenvolvimento sustentável.

Da mesma forma, alguns Estados possuem tributação diferenciada do IPVA, não só segundo o ano e modelo do veículo, mas também conforme o combustível utilizado, como ocorre no Rio de Janeiro, através da Lei n.º 2.877/97, em que há alíquota reduzida do IPVA para veículos movidos a álcool (2% - dois por cento), enquanto que para veículos que utilizem gás natural ou energia elétrica restou fixada alíquota de apenas 1% (um por cento)<sup>33</sup>.

Ainda, como bem ressalta Denise Lucena Cavalcante, há Estados que propõem a isenção total do IPVA sobre veículos elétricos (Ceará, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, Sergipe)<sup>34</sup>, sendo de bom alvedrio que a legislação do IPI também os contemplasse nas isenções, ainda que parciais, como acima referido.

---

<sup>32</sup> Anexo II, Art. 21. Fica facultado o aproveitamento de crédito presumido em substituição aos créditos efetivos do imposto, observado o disposto no art. 23: XII – nas saídas de produtos industrializados em cuja fabricação haja sido utilizado material reciclável correspondente a, no mínimo, 75% (setenta e cinco por cento) do custo da matéria-prima, realizadas pelo estabelecimento industrial que os tenha produzido, calculado sobre o imposto relativo à operação própria, nos seguintes percentuais (Lei 14.967/09, art. 19): a) 75% (setenta e cinco por cento), nas operações sujeitas à alíquota de 17% (dezesete por cento); b) 64,583% (sessenta e quatro inteiros e quinhentos e oitenta e três milésimos por cento), nas operações sujeitas à alíquota de 12% (doze por cento); e c) 39,285% (trinta e nove inteiros, duzentos e oitenta e cinco milésimos por cento), nas operações sujeitas à alíquota de 7% (sete por cento).

<sup>33</sup> in [www.fazenda.rj.gov.br](http://www.fazenda.rj.gov.br), acesso em 21.08.2014.

<sup>34</sup> CAVALCANTE, Denise Lucena. Tributação Ambiental no Brasil. In QUEIROZ, Mary Elbe (org). **Tributação em Foco**: a opinião de quem pensa, faz e aplica o direito tributário. Recife: IPET, 2013, p. 111

Por fim, nos Municípios, entendemos que é plenamente possível empregar a preservação do meio ambiente na cobrança de seus impostos, podendo os referidos entes políticos transformarem-se em grandes incentivadores da sustentabilidade.

Neste particular, já há em alguns Municípios a figura do IPTU verde, o qual concede benefícios àqueles que adotam o princípio da sustentabilidade nas edificações. Deste modo, os Municípios podem estabelecer alíquotas diferenciadas e benefícios tributários para moradores que, *ad exemplum*, possuam em suas residências painéis de energia solar ou sistema de captação da água da chuva<sup>35</sup>.

Outrossim, no tangente ao ISS (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), também de competência municipal, perfeitamente cabível a concessão de isenções pelo ente tributante quando o serviço desenvolver a consciência ecológica da população (ex. turismo ecológico), ou for direcionado à recuperação ambiental<sup>36</sup>.

Ainda, tendo em vista que compete à União Federal a criação do imposto residual, com base no art. 154, I da CF, muito se fala na criação de um imposto ambiental. Porém, como entende Denise Lucena Cavalcante, este é desnecessário, sendo preferível que os demais impostos tenham na sua hipótese de incidência a valoração do aspecto ambiental do tributo<sup>37</sup>, devendo haver, na verdade, uma efetiva reordenação do sistema tributário com foco na sustentabilidade ambiental<sup>38</sup>.

Assim, são muitas as possibilidades de se direcionar os mecanismos tributários ao desenvolvimento sustentável e à consciência ecológica, restando demonstrado que a tributação, dada a sua capacidade de intervir no comportamento das pessoas, é um excelente instrumento para a tutela do meio ambiente, bastando apenas que o direito ambiental tributário seja efetivamente integrado pelos entes políticos de nossa Federação.

---

<sup>35</sup> A propósito, vide minucioso estudo a respeito de algumas legislações municipais ambientais deduzido por CAVALCANTE, Denise Lucena. Tributação Ambiental: por uma remodelação ecológica dos tributos. **Revista Nomos** Vol. 32-3, jul-dez 2012, p. 113 e seguintes.

<sup>36</sup> RIBAS, Lidia Maria L. R. CARVALHO, Valbério Nobre de. O tributo como instrumento de tutela do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo/SP, ano 14, n. 54, abr-jun/09, p. 199.

<sup>37</sup> CAVALCANTE, Denise Lucena. Sustentabilidade financeira em prol da sustentabilidade ambiental. In CAVALCANTE, Denise Lucena; GRUPENMACHER, Betina Treiger; RIBEIRO, Maria de Fátima; QUEIROZ, Mary Elbe. **Novos Horizontes da Tributação: um Diálogo Luso-Brasileiro**. Almedina: Coimbra, 2012, p. 188.

<sup>38</sup> CAVALCANTE, Denise Lucena. Tributação Ambiental: por uma remodelação ecológica dos tributos. **Revista Nomos** Vol. 32-3, jul-dez 2012, p. 104.

De arremate, oportuno trazer à baila os ensinamentos de Paulo Henrique do Amaral, para quem:

(...) a instrumentalização da proteção ambiental por meio dos tributos em nosso país caminhará no sentido de alcançar excelentes resultados na constituição de uma efetiva política de desenvolvimento sustentável brasileira. As medidas de ordem tributária acarretarão alteração de comportamento significativa nos agentes econômicos capaz de propiciar inúmeros benefícios às políticas ambientais. A princípio, pode-se identificar como mecanismos tributários para se alcançar esses objetivos tanto os incentivos fiscais, bem como a instituição de tributos específicos e diretos para se atender às necessidades ambientais brasileiras<sup>39</sup>.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A proteção ao meio ambiente exige a efetiva intervenção do Estado na ordem econômica, sem que se possa admitir, nos dias de hoje, o crescimento econômico desordenado e descomprometido com a preservação ambiental.

Ao passo em que é admissível a intervenção estatal com tal desiderato, a tributação surge como preciosa ferramenta para estimular a prática de comportamentos voltados à proteção do meio ambiente, em conformidade com os princípios constitucionais, tributários e ambientais hoje vigentes em nosso ordenamento jurídico.

O Estado Socioambiental de Direito insere o conceito ecológico no princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, a proteção ambiental deve ser observada já na função arrecadatória dos tributos, no intuito de conceder o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Em complemento, dada a extrafiscalidade tributária, é lícita e plenamente justificável a criação de benefícios tributários em prol daqueles que incorporem comportamentos relacionados à preservação do meio ambiente, como forma de se alcançar o desenvolvimento sustentável.

---

<sup>39</sup> AMARAL, Paulo Henrique do. Tributação Ambiental: contributo à política de desenvolvimento sustentável no Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 13, n. 50, abr-jun/2008, p. 227.



Temos, no direito estrangeiro, desde a década de 1990, grande aplicabilidade da tributação ambiental em prol do desenvolvimento sustentável, inclusive mediante a cooperação internacional.

No direito brasileiro, a tributação ambiental se amolda perfeitamente ao sistema tributário nacional, comportando a sua aplicação em todos os entes da federação. Contudo, para tentar alcançar o desenvolvimento sustentável, mister se faz realizar uma reordenação do sistema tributário nacional, a fim de contemplar, de forma mais eficaz, a preservação do meio ambiente no aspecto material dos tributos, inclusive concedendo isenções ou redução de alíquotas para comportamentos do sujeito passivo que estejam voltados à sustentabilidade e à preservação ambiental.

#### **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

AMARAL, Paulo Henrique do. Tributação Ambiental: contributo à política de desenvolvimento sustentável no Brasil. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 13, n. 50, abr-jun/2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CAPRA, Fritjof. **O Ponto de Mutação**. 20ª Ed. São Paulo: Cultrix, 1997.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1995.

CARRAZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Sustentabilidade financeira em prol da sustentabilidade ambiental. In CAVALCANTE, Denise Lucena; GRUPENMACHER, Betina Treiger; RIBEIRO, Maria de Fátima; QUEIROZ, Mary Elbe. **Novos Horizontes da Tributação: um Diálogo Luso-Brasileiro**. Almedina: Coimbra, 2012, p. 188.

\_\_\_\_\_, Denise Lucena. Tributação Ambiental no Brasil. In QUEIROZ, Mary Elbe (org). **Tributação em Foco: a opinião de quem pensa, faz e aplica o direito tributário**. Recife: IPET, 2013,

\_\_\_\_\_, Denise Lucena. Tributação Ambiental: por uma remodelação ecológica dos tributos. **Revista Nomos** Vol. 32-3, jul-dez 2012

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 87.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente** – dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 61-2.

FERRER, Gabriel. La construcción Del Derecho Ambiental. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**. Pamplona/Espanha, n. 1, 2002, p. 73-93.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. 8ª Ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 404.

MORAES, Kelly Farias de. Direito tributário e meio ambiente: importância dos incentivos fiscais na preservação do meio ambiente. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 104, set. 2012. Disponível em <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11938&revista\\_caderno=26](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11938&revista_caderno=26)>. Acesso em 23/jul/2014.

RIBAS, Lidia Maria L. R. CARVALHO, Valbério Nobre de. O tributo como instrumento de tutela do meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo/SP, ano 14, n. 54, abr-jun/09.

TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. **Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

# POR UMA “CONTRIBUIÇÃO” AMBIENTAL: ANÁLISE JURÍDICA DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL CRIADA PELO MUNICÍPIO DE BOMBINHAS E PROPOSTA PRESCRITIVA DE ADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL

Gabriel de Araujo Sandri<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem o despretensioso objetivo de analisar a constitucionalidade – melhor dizendo, sua (não) conformação com as regras constitucionais sobre o assunto – da Taxa de Preservação Ambiental-TPA criada pela Lei Complementar nº. 185, de 19 de dezembro de 2013, com as alterações da Lei Complementar nº. 195, de 29 de julho de 2014 e Lei Complementar nº. 202, de 10 de outubro de 2014, e regulamentada pela Lei nº. 1.407, de 29 de julho de 2014, todas do Município de Bombinhas-SC.

Ainda, uma vez afastada a constitucionalidade da referida exação, passar-se-á, numa função prescritiva, à elaboração de mecanismos jurídicos que poderiam trazer, se criados, a conformação ao texto constitucional para os tributos arquitetados com o escopo de financiar a proteção ambiental, usando-se como base os moldes traçados pelo Município de Bombinhas.

Com efeito, pela teoria quinquipartida, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 subdivide as espécies tributárias em cinco: impostos (art. 145, inc. I), taxas (art. 145, inc. II), contribuição de melhoria (art. 145, inc. III), empréstimos compulsórios (art. 148) e contribuição social (art. 149).

Desse modo, para os fins do objetivo traçado, interessa analisar tão-somente duas espécies de tributos: as taxas, com um maior detalhamento, e a contribuição social *lato sensu*, na fase da análise prescritiva.

---

<sup>1</sup> É Advogado, Mestrando em Ciências Jurídicas pelo CPCJ/UNIVALI e Professor de Direito Tributário, Processo Tributário e Prática de Direito Tributário na UNIVALI. E-mail: gabrielsandri@univali.br.

Não obstante, o tema se sobrepõe de importância porque visa harmonizar o financiamento da proteção ambiental com as regras jurídico-tributárias impostas pelo texto constitucional, dando ares de legalidade à obtenção compulsória de receita para os fins de proteção do meio ambiente.

Dependendo dos resultados do estudo, poder-se-á fundamentar a criação de uma nova espécie tributária, visando dar conformidade constitucional à exação pretendida pelo referido Município catarinense.

## **1. DAS INCONTORNÁVEIS INCONSTITUCIONALIDADES DA TAXA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE BOMBINHAS**

Para se poder visualizar as inconstitucionalidades da decantada taxa de preservação ambiental, torna-se importante desvendar os elementos que caracterizam uma exação tributária como taxa.

### **1.1. O QUE SÃO E PARA QUE SERVEM AS TAXAS?**

De início, contudo, uma advertência impende ser consignada: não se adentrará, aqui, em todas as minudências atreladas às taxas, nem a tudo que lhe dá forma, mas somente nos pontos importantes para os fins traçados pelo presente artigo.

Desse modo, as taxas são, por expressa disposição constitucional de sua regra-matriz (art. 145, inc. II, da CRFB/88), tributos<sup>2</sup> instituídos em razão do exercício do poder de polícia<sup>3</sup> ou pela utilização, efetiva ou potencial<sup>4</sup>, de serviços públicos<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Ao serem tributos, conforme inteligência do art. 3º., do Código Tributário Nacional, são prestações pecuniárias, compulsórias, instituídas mediante lei, não decorrem de uma sanção por ato ilícito e, embora não seja elementar, cobradas mediante uma atividade administrativa plenamente vinculada. Logo, submetem-se a todas as limitações ao poder de tributar, projetados com a honrosa função de proteger os contribuintes contra a voraz ânsia arrecadatória do fisco.

<sup>3</sup> O art. 78, do Código Tributário Nacional, oferta uma interpretação autêntica da expressão poder de polícia: “Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”. No entanto, como a definição legal é nebulosa e pouco elucidativa, convém trazer a luz da aceção doutrinária sobre o tema: “A atividade de polícia pode ser singelamente definida como a aplicação, pela Administração Pública, das limitações constitucionais e legais impostas ao exercício de direitos individuais, em benefício do interesse público” (COSTA, Regina Helena. **Curso de**

específicos e divisíveis<sup>6</sup>, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

Logo, possuem uma estrita vinculação de sua receita com o financiamento do poder de polícia ou do serviço público que lhe serviu de hipótese de incidência, revelando-se um forte caráter contraprestativo (Estado x contribuinte e vice-versa).

Essa, aliás, é uma das principais diferenças entre as taxas e todas as demais espécies tributárias, servir como um tributo vocacionado à justiça fiscal<sup>7</sup>, porquanto ter a função precípua de desonerar a coletividade quanto ao financiamento do exercício do poder de polícia ou da realização do serviço público que são prestados de forma específica e divisível (*uti singuli*) a determinado (ou determinável) contribuinte<sup>8</sup>.

Noutro giro verbal, se somente um contribuinte está usufruindo do poder de polícia ou do serviço público, nada mais justo que somente ele – e não toda a

---

**direito tributário:** constituição e código tributário nacional. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 116). Em suma, tratam-se das atividades de fiscalização, controle, vistoria, vigilância, inspeção, licença, autorização etc. realizados pelo poder público ou quem lhe faça as vezes.

<sup>4</sup> Tem-se por efetiva, a utilização em que o contribuinte realmente usufrui do serviço ofertado; e por potencial, a simples disponibilidade de fruição de um serviço compulsório em pleno funcionamento, porquanto a sua utilização fora posto à disposição do contribuinte, que optou por não usufruí-lo. Inteligência do art. 79, inc. I, alíneas “a” e “b”, do CTN (BRASIL. **Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acessado em 8 jan. 2015).

<sup>5</sup> Adota-se como conceito operacional de serviço público as palavras de Diógenes Gasparini: “[...] serviço público como sendo toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade fruível preponderantemente pelos administrados, prestada pela Administração Pública ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público, instituído em favor de interesses definidos como próprios pelo ordenamento jurídico” (GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 263).

<sup>6</sup> O CTN possui uma definição própria para específico e divisível, respectivamente estabelecidos no art. 79, inc. II e III: “específicos, quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas; divisíveis, quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários” (BRASIL. **Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acessado em 8 jan. 2015). Em outros termos, pode-se reconhecer como divisível o serviço ou poder de polícia em que se consegue identificar quem está e quem não está usufruindo-o; e por específico, aquele serviço ou poder de polícia que se consegue distinguir o que está sendo prestado ou colocado à disposição do contribuinte, isto é, que se torne possível saber o que o contribuinte está recebendo em troca (sinalagmático) do pagamento pela exação.

<sup>7</sup> “O exercício do poder de polícia é realizado, e os serviços públicos são prestados porque são atividades do interesse público. Contudo, não há por que toda a sociedade participar do custeio de tais **atividades estatais** na mesma medida se são elas específicas, divisíveis e realizadas diretamente em face ou para determinado contribuinte que a provoca ou demanda. Daí a outorga de competência para a instituição de tributo que atribua o custeio de tais atividades específicas e divisíveis às pessoas às quais dizem respeito, conforme o custo individual do serviço que lhes foi prestado ou fiscalização a que foram submetidas, com inspiração na ideia de **justiça comutativa**” (PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário: completo**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 36).

<sup>8</sup> “Em ambos os casos, tem-se que a taxa é paga porque alguém causou uma despesa estatal. A ideia é que, se um gasto estatal refere-se a um contribuinte, não há razão para exigir que toda a coletividade suporte. Daí o raciocínio da taxa estar na equivalência” (SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 173).

coletividade – arque com os custos da sua realização.

Logo, pela mesma lógica, porém por uma análise *a contrario sensu*, tem-se que impor a um determinado contribuinte o pagamento de uma taxa, cujo serviço ou poder de polícia subjacente seja usufruído indistintamente por toda a coletividade – ou, ao menos, por outras pessoas que não tão-só o respectivo contribuinte –, é corromper a natureza ontológica das taxas, o que certamente revelaria a sua inconstitucionalidade.

Assim, da mesma forma como não é adequado onerar a coletividade por ações públicas específicas realizadas a (e usufruída por) somente algumas pessoas identificáveis (divisibilidade), também não o é (adequado) onerar algumas pessoas por ações que são usufruídas indistintamente por todos.

A propósito, os impostos, em razão de serem tributos não vinculados a uma contraprestação estatal específica, existem justamente para financiar aquelas ações estatais prestadas à coletividade (*uti universi*)<sup>9</sup>, porquanto não ser possível identificar os beneficiários e deles poder cobrar o valor correspondente. Além disso, em algumas situações especiais, mas não pela mesma razão, as contribuições sociais também se prestam a esse fim.

Por conseguinte, em razão das taxas estarem estritamente vinculadas ao poder de polícia ou serviço público que lhe deu origem, o valor a ser cobrado do respectivo contribuinte deve corresponder ao custo equitativo dessa atividade pública<sup>10</sup> – o que não significa dizer que se exige uma perfeição aritmética do custo –, diante do seu inerente caráter sinalagmático<sup>11</sup>, não podendo representar um “lucro” ou “superávit”

---

<sup>9</sup> “Quando não se pode identificar os usuários, os serviços são prestados *uti universi*, isto é, indistintamente a todos os cidadãos. Eles alcançam a comunidade como um todo considerada, beneficiando número indeterminado de pessoas e, portanto, não pode haver remuneração da atividade por uma taxa. Nesse caso, já que todas as pessoas são atingidas, não existindo contraprestação específica, a forma de custeamento daquela atividade será pela alocação orçamentária dos recursos obtidos com os impostos. Exemplo: iluminação pública, limpeza pública de vias e praças, segurança pública etc.” (BELTRÃO, Irapuã. **Curso de direito tributário**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2013. p. 42).

<sup>10</sup> “Embora não seja necessário uma perfeita correlação entre o custo da atividade estatal e o valor da taxa respectiva, deve haver proporcionalidade mínima, cabendo ao Judiciário, se provocado, aferir a pertinência da cobrança, à luz do princípio constitucional que veda a tributação com efeito de confisco (art. 150, IV).” (LOPES, Mauro Luiz Rocha. **Direito tributário brasileiro**. Niterói: Impetus, 2009. p. 18).

<sup>11</sup> Cf. CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 40: “Em qualquer das hipóteses previstas para a instituição de taxas – prestação de serviço público ou exercício do poder de polícia – o caráter sinalagmático deste tributo haverá de mostrar-se à evidência [...]”.

à administração pública.

Por fim, embora já fosse possível extrair das entrelinhas acima, convém deixar assentado que, conforme reiterado e consolidado entendimento jurisprudencial sobre o assunto, sobretudo pela Corte Guardiã da Constituição, um serviço público (ou poder de polícia) que não possa ser perfeitamente identificado – isto é, que não se consiga desvendar o que o Poder Público está realizando a título de contraprestação, notadamente nas situações em que a atividade proposta por lei é extremamente vaga e imprecisa –, ou quando embora se consiga identificar o que está sendo prestado – como, por exemplo, o serviço de iluminação pública<sup>12</sup>, varrição das vias e logradouros públicos<sup>13</sup> etc. –, não se possa isoladamente identificar (e separar) quais são as pessoas que estão (das que não estão) usufruindo de tal serviço, não pode ser financiado pela espécie tributária das taxas.

Assentada essas premissas, passar-se-á à análise da (não) conformação da taxa de preservação ambiental do Município de Bombinhas com os elementos constitucionais necessários a dar validade a cobrança de taxas, como: a especificidade do serviço; a sua divisibilidade; a correlação equitativa do custo do serviço com o valor exigido.

### **1.1.1. DA (AUSÊNCIA OU IMPRECISÃO DA) ESPECIFICIDADE DO SERVIÇO**

Estabelece o art. 2º., da Lei Complementar nº. 185/13, do Município de Bombinhas, que:

A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - TPA tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia municipal em matéria de proteção, preservação e conservação do meio ambiente no território do Município de Bombinhas, incidente sobre o trânsito de veículos utilizando infraestrutura física e a permanência de pessoas na sua jurisdição.

Por sua vez, visando melhor delimitar a finalidade e o destino dos recursos

---

<sup>12</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº. 670**. O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=670.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acessado em 8 jan. 2014.

<sup>13</sup> Perceba-se que a presença da palavra “pública”, pela sua própria característica coletiva, já contamina a validade constitucional da taxa.

arrecadados, dispõe o art. 7º., da mesma lei, com a redação dada pela Lei Complementar nº. 202/14:

Os recursos obtidos através da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental deverão ser aplicados nas despesas realizadas em seu custeio administrativo, em infraestrutura ambiental, preservação do meio ambiente com seus ecossistemas naturais, limpeza pública e ações de saneamento.

Primeiramente há uma contradição no emprego da expressão exercício “regular” de poder de polícia, empregado no sentido de “constância, continuidade”, visto que o art. 3º., da referida lei, delimita a sua incidência ao interstício compreendido entre 15 de novembro e 15 de abril do exercício seguinte, o que contradiz a sua própria “regularidade”.

No que tange exclusivamente à especificidade da taxa, extrai-se desses textos legais uma promiscuidade entre poder de polícia e serviço público – não obstante alguns admitirem que a realização do poder de polícia também é um serviço público em sentido amplo –, pois aduz se tratar de uma taxa de poder de polícia para a realização da proteção, preservação e conservação do meio ambiente, sem, contudo, determinar em que compreende esse poder, além da própria vaguidão dos termos utilizados, porquanto não especificar em que consiste essa proteção, preservação e conservação.

Ora, um contribuinte que paga uma taxa tem que saber especificadamente o que lhe está sendo prestado, por isso o dever-ser específico.

Do jeito em que se mostra, parece que essa taxa visa financiar um serviço (ou, como mencionado por ela, um poder de polícia) coringa, podendo os seus recursos ser utilizados para os mais variados fins – paradoxalmente, aqui se aproximaria mais de um imposto do que uma taxa.

Ademais, com escólio na proteção ambiental, poder-se-ia utilizar o dinheiro para a educação da população, pois população mais educada tende a respeitar melhor o meio ambiente; para a erradicação da pobreza, pois pessoas que não precisam concentrar todo o seu intelecto para a obtenção dos bens de subsistência conseguem pensar melhor sobre os problemas ambientais; para a contratação de fiscais fazendários, pois município com maior receita pode investir mais em “proteção



ambiental” (sarcasticamente, com o perdão da vagueza); para comprar novos e modernos veículos para o município, porque poluiriam menos etc.

Da mesma forma, se uma taxa criada para financiar a proteção, preservação e conservação do meio ambiente for específica, então uma taxa criada para financiar os custos dos serviços públicos prestados pela Prefeitura também seria, o que é inconcebível (!), diante da infinidade – e correspondente inespecificidade – de serviços passíveis de serem prestados.

Afinal, o que se espera de uma lei instituidora de um serviço público financiado por taxa é que diga, com todas as letras, que o dinheiro arrecadado será utilizado para arcar financeiramente com “isso, mais isso e aquilo”, sem utilizar, no entanto, termos vagos e amplos ao ponto de impossibilitar a perfeita visualização da vinculação da receita.

Por outro lado, pode-se reconhecer a especificidade nos seguintes serviços elencados pela lei: despesas realizadas em seu custeio administrativo, limpeza pública e, talvez, as ações de saneamento. Com todo o respeito, o restante é tudo inespecífico.

### **1.1.2. DA (IN)DIVISIBILIDADE DO SERVIÇO E (IN)IDONEIDADE DA BASE DE CÁLCULO**

Conforme visto, para que um serviço possa ser considerado como divisível, é preciso que se consiga identificar individualmente quais são as pessoas que estão (e, por via de arrasto, as que não estão) usufruindo do respectivo serviço.

Com efeito, é nesse ponto que fica escancarada a impossibilidade de financiar os serviços de proteção, preservação e conservação do meio ambiente, limpeza pública e ações de saneamento, com a receita proveniente da arrecadação de taxa.

Embora não seja uma matéria complexa, visando evitar dúvida de compreensão sobre o que representa o requisito de divisibilidade do serviço público taxado, convém trazer à baila a seguinte constatação exemplificativa: Se o serviço de iluminação pública fosse divisível, deveria ser prestado somente àqueles que pagaram pela taxa correspondente e, portanto, quando o seu contribuinte (adimplente) passasse, no período noturno, por um poste público de iluminação, o mesmo deveria permanecer

aceso. No entanto, se quem passasse pelo mesmo poste fosse alguém que não adimpliu com a referida taxa, então o poste deveria se apagar, pois, por ser divisível, só recebe o serviço quem paga por ele.

Perceba-se, com essa narrativa, que não é justo cobrar de somente alguns indivíduos o valor dessa taxa, cuja receita se encontra vinculada ao financiamento de um serviço que qualquer pessoa – o termo “qualquer” representa a indivisibilidade ou indefinição de quem está, ou não, usufruindo do serviço – que estiver sob postes de iluminação pública tem o direito de receber e usufruir do correspondente serviço de iluminação, por ser medida de segurança pública.

Trazendo essas premissas para o caso da taxa de Bombinhas, vê-se claramente a impossibilidade de se identificar quais são as pessoas que estão – e as que não estão – usufruindo dos serviços de proteção, preservação e conservação do meio ambiente, pois, por razões que beiram a obviedade, são naturalmente destinados e usufruíveis por toda a coletividade, sendo, aliás, amplamente classificados como direitos difusos. Afinal, a própria expressão “meio ambiente”<sup>14</sup> já engloba uma infinidade de seres e indivíduos<sup>15</sup>.

Com relação ao serviço de limpeza pública<sup>16</sup>, a sua própria nomenclatura conspira contra a validade jurídica da taxa. O raciocínio é simples: se a limpeza é pública, é então prestada à coletividade, como medida de saúde pública. Se for prestada à coletividade, é porque não é divisível. Se não for divisível, não pode ser financiada por taxa. Todavia, se a limpeza pública se limitar ao recolhimento de lixo

---

<sup>14</sup> Visando demonstrar a amplitude de indivíduos insertos no termo “meio ambiente” e a crítica pela sua redundância (meio e ambiente), traz-se os dizeres de Talden Queiroz Farias: “É praticamente unânime a doutrina brasileira de direito ambiental ao afirmar que a expressão meio ambiente, por ser redundante, não é a mais adequada, posto que 'meio' e 'ambiente' são sinônimos. Com efeito, segundo o Dicionário Aurélio meio significa "lugar onde se vive, com suas características e condicionamentos geofísicos; ambiente", ao passo que ambiente é "aquilo que cerca ou envolve os seres vivos ou as coisas". Por isso se utiliza em Portugal e na Itália apenas a palavra 'ambiente', à semelhança do que acontece nas línguas francesas, com milieu, alemã, com unwelt, e inglesa, com environment” (FARIAS, Talden Queiroz. **O conceito jurídico de meio ambiente**. Disponível em <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1546](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1546)>. Acessado em 8 jan. 2015).

<sup>15</sup> Não se cogita que indivíduos não sejam seres. O termo “seres” foi utilizado como gênero que acoberta todos os organismos vivos e o termo indivíduo como sua espécie, considerando somente os seres humanos, para dar ênfase à indivisibilidade do serviço.

<sup>16</sup> O Supremo Tribunal Federal já possui entendimento consolidado no sentido de que o serviço de limpeza pública, por ser prestado indistintamente à coletividade, não pode ser financiado por taxa. Nesse sentido, vide os seguintes precedentes: ARE 698248 AgR/DF, RE 540951 AgR/SP, RE 575022 AgR/BA, RE 583463 AgR/BA, AI 848281 AgR/MG entre outros.

domiciliar – porém a lei é omissa nesse ponto –, por ser passível de individualização (quem tem “domicílio”), poderia ser financiado por taxa.

Já as ações de saneamento, embora tenham uma forte carga de inespecificidade, impossibilitando a sua perfeita análise, também podem ser consideradas como indivisíveis. O Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa<sup>17</sup> define o vocábulo “saneamento” como a “série de medidas que tornam uma área sadia, limpa, habitável, oferecendo condições adequadas de vida para uma população ou para a agricultura”. Assim, se as ações de saneamento estiverem voltadas a tornar as áreas públicas mais limpas, sadias e habitáveis, possibilitando a fruição desse serviço por todos os indivíduos que estiverem usando desses locais, então o serviço também será indivisível.

Todavia, a base de cálculo eleita pela norma de incidência – veículos automotores (art. 5º., da LC nº. 185/13) – não é um parâmetro idôneo para quantificar o valor do serviço de saneamento, porquanto não haver relação de causalidade com o tipo de veículo que adentra ao Município e serviço de saneamento. Para se evidenciar o absurdo, seria o mesmo, alterando-se o que tenha que ser mudado, que utilizar como base de cálculo para a taxa de recolhimento de lixo domiciliar a quantidade de veículos automotores que uma pessoa possui.

Ademais, criar uma taxa cuja hipótese de incidência é o serviço de “proteção ambiental” e utilizar como parâmetro de cálculo o tipo de veículo que adentra no Município é, indubitavelmente, patrocinar a criação de um pedágio simulado, porém libertado das amarras que impõem a vinculação da sua receita com os custos de manutenção das vias administradas pelo Poder Público.

De mais a mais, em teoria, um automóvel de passeio transportando cinco pessoas tende a ser potencialmente mais poluidor do que um transportando uma, duas, três ou quatro pessoas. No entanto, em ambas as situações o valor da taxa seria o mesmo, porquanto o parâmetro de cálculo ser o tipo de veículo e não a quantidade de pessoas que adentram no Município.

---

<sup>17</sup> HOUAISS ELETRÔNICO. **Dicionário Houaiss da linha portuguesa**. v. 3. Rio de Janeiro: Editora Objetiva Ltda, 2009.

Destarte, tem-se que a hipótese de incidência eleita pela norma é indivisível e a base de cálculo adotada não possui uma íntima relação de correspondência com a quantificação do custo do pretense serviço.

## **1.2. DAS LIMITAÇÕES AO PODER DE TRIBUTAR**

As limitações constitucionais ao poder de tributar se revelam como direitos fundamentais de primeira dimensão, porquanto visam proibir o Estado a praticar determinadas condutas, no sentido de proteger os contribuintes contra a malsinada voracidade arrecadatória do fisco.

Ao se subsumir à natureza jurídica de tributo – porquanto evidentemente representar uma cobrança pecuniária compulsória, instituída mediante lei, que não decorre de uma sanção por ato ilícito –, a taxa de preservação ambiental, além de não se conformar aos elementos essenciais da anunciada espécie tributária, submete-se, por conseguinte, a todas as limitações ao poder de tributar.

Dessa forma, conquanto malferir algumas dessas normas constitucionais, para facilitar a análise e lapidar o estudo, passar-se-á a demonstrar as possíveis ofensas ao texto fundamental, notadamente quanto ao princípio da liberdade de tráfego e o da isonomia.

Contudo, apesar de se poder cogitar a ofensa à regra da anterioridade (art. 150, inc. III, alíneas “b” e “c”, da CRFB/88) e outras limitações sanáveis por alterações “procedimentais”, por não serem essenciais aos fins do presente artigo, deixar-se-á de abordá-las especificadamente.

### **1.2.1. PRINCÍPIO DA LIBERDADE DE TRÁFEGO**

Com o escopo de resguardar os ideais de liberdade de locomoção (art. 5º., *caput* e incs. XV e LXXVII, da CRFB/88), liberdade de exercício da atividade econômica (art. 170, da CRFB/88) e do pacto federativo (art. 1º., *caput*, art. 3º., inc. II, ambos da CRFB/88), o art. 150, inc. V, da CRFB/88, estabelece a vedação (limitação de poder) aos entes tributantes de “estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou bens, por meio

de tributos interestaduais ou intermunicipais, ressalvada a cobrança de pedágio pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público”.

A única ressalva aberta para a limitação ao tráfego se restringe à cobrança de pedágio, cuja arrecadação, pela inteligência da sua razão ontológica sobressalente da redação legal, deverá ser necessariamente utilizada para a conservação das vias mantidas pelo Poder Público.

No caso da taxa em testilha, torna-se impossível classificá-la como pedágio – e, logo, não se insere na exceção aberta pelo art. 150, inc. V, *in fine*, da CRFB/88 – porque não tem a finalidade de financiar a conservação das vias mantidas pelo Poder Público Municipal. Por outro lado, tem a pretensa função de arrecadar receita para então aplicá-la “nas despesas realizadas em seu custeio administrativo, em infraestrutura ambiental, preservação do meio ambiente com seus ecossistemas naturais, limpeza pública e ações de saneamento” (art. 7º., da LC nº. 185/13, com redação dada pela LC nº. 202/14).

Com relação à aplicação da proibição de limitação de tráfego pela criação de taxas, Luciano Amaro<sup>18</sup>, praticamente antevendo um caso semelhante ao aqui estudado, deixou assentado, em juízo abstrato, que essa proibição: “opera nas situações em que a disciplina *específica* do tributo possa não ser suficiente para evitar a discriminação. As taxas, por exemplo, poderiam, eventualmente, ser usadas em tentativas de onerar o tráfego interestadual e intermunicipal, não fosse a vedação constitucional”.

Dessa forma, atuando como uma regra geral de tributação, possui aplicação franqueada às taxas, impedindo-as de causar uma limitação ao tráfego interestadual ou intermunicipal de pessoas ou bens.

Não obstante, o efeito da aplicação da respectiva taxa representa, a toda evidência e em via oposta ao comando constitucional cogente, uma limitação a esse tráfego.

Essa constatação fica fortemente iluminada quando se faz um cotejo entre o

---

<sup>18</sup> AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 13. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 146.

período limitado de cobrança (art. 3º., da LC nº. 185/13), a base de cálculo eleita (art. 5º., da LC nº. 185/13), as situações excetuadas da incidência do tributo (art. 6º., da LC nº. 185/13) e o seu aspecto temporal (art. 2º., da Lei nº. 1.407/14).

Art. 3º. A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - TPA tem como base de cálculo o custo estimado da atividade administrativa em função da degradação e impacto ambiental causados ao Município de Bombinhas, no período compreendido entre 15 de novembro e 15 de abril do exercício seguinte.

Art. 5º. A cobrança dar-se-á através de documento de cobrança nos seguintes valores:

I - Para motocicleta, motoneta e bicicleta a motor - 1,00 (uma) UFRMs;

II - Para veículos de pequeno porte (passeio, automóvel) - 8,00 (oito) UFRMs;

III - Para veículos utilitários (caminhonete e furgão) - 12,00 (doze) UFRMs;

IV - Para veículos de excursão (van) e microônibus - 16,00 (dezesseis) UFRMs;

V - Para caminhões - 24,00 (vinte e quatro) UFRMs (*sic*);

VI - Para ônibus - 40,00 (quarenta) UFRMs.

Art. 6º. Não incidirá a TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - TPA sobre os veículos:

I - ambulâncias, veículos oficiais, carros fortes e carros fúnebres previamente cadastrados no Município;

II - veículos prestadores de serviços ou que realizem abastecimento para o comércio local, devidamente identificados e cadastrados previamente no Município, não tendo direito a isenção os veículos de transporte de turistas, vans, taxis, ônibus e bondinhos.

III – (Revogado)

IV – (Revogado)

V – (Revogado)

VI - veículos transportando artistas e aparelhagem para espetáculos, convenções, manifestações culturais, feiras, previamente autorizados pela municipalidade;

VII - veículos de empresas concessionárias de serviços de eletricidade, telefonia fixa e móvel, saneamento e concessionária (*sic*) de transporte público coletivo, previamente cadastrados no Município;

VIII - veículos com licenciamento no Município de Bombinhas;

IX– (Revogado)

X - veículos de qualquer categoria que transportem trabalhadores de outros municípios vizinhos, cadastrados previamente no Município, mediante comprovação de contrato de trabalho ou CTPS assinada;

XI - Veículos daqueles que comprovarem cadastro imobiliário predial no Município de Bombinhas.

§ 1º O Poder Executivo Municipal cadastrará previamente os veículos de que tratam os incisos I, II, VI, VII, X e XI deste artigo.

§ 2º Os veículos dispostos nos incisos deste artigo, que dependerem de cadastramento prévio, terão o prazo de 24 horas para regularização após a entrada no Município;

§ 3º As isenções serão concedidas somente para o exercício das atividades previamente cadastradas de acordo com os incisos deste artigo, ficando vedada a isenção quando houver desvio da atividade cadastrada.

Art. 2º. O Lançamento da TPA ocorrerá quando do ingresso do veículo na jurisdição do Município de Bombinhas através de identificação e registro que resultará no lançamento da cobrança de acordo com o artigo 5º da Lei Complementar nº 185/2013.

Pela leitura dos artigos acima, percebe-se que se trata de uma taxa especificadamente criada para onerar os turistas que adentram o Município de Bombinhas – aqui repousa a limitação ao tráfego –, porquanto aqueles que residem no referido Município, embora também poluam, não são tributados (art. 6º., inc. XI, da LC nº. 185/13). Essa intenção escusa fica mais evidenciada quando se constata uma limitação de cobrança ao período de alta temporada (de 15 de novembro a 15 de abril do ano seguinte), como se a poluição – ainda que proveniente do turismo – não ocorresse no restante do ano.

Dessarte, do modo como consta da atual redação das leis regulamentadoras dessa taxa, há uma afronta direta e literal à proibição ao tráfego de pessoas ou bens, tornando-a, por mais esse motivo, inconstitucional.

### **1.2.2. PRINCÍPIO DA ISONOMIA**

O princípio da isonomia, conquanto previsto constitucionalmente no art. 5º., da CRFB/88, possui uma positivação específica para a seara tributária em seu art. 150, inc. II, vedando aos entes tributantes instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos.

O ponto nodal desse princípio, no entanto, circunda sobre os critérios jurídicos para se estabelecer uma discriminação válida. Nesse ponto, colaciona-se a explicação e

exemplificação trazida por Hugo de Brito Machado<sup>19</sup>:

A este propósito existem formulações doutrinárias interessantes, entre as quais se destaca aquela segundo a qual o critério de discriminação deve ter nexos plausíveis com a finalidade da norma. Assim, em um concurso para o cargo de Juiz, pode a norma exigir que os candidatos sejam bacharéis em Direito (critério finalístico plausível, tendo-se em vista as funções do cargo). Não pode, todavia, exigir que os candidatos tenham determinada altura, ou peso. Já em se tratando de uma seleção para competição esportiva acontecerá precisamente o contrário. A exigência de altura, ou peso, pode ser um critério seletivo plausível, enquanto não o será a exigência do título de bacharel em Direito.

Entretanto, essa separação do igual para o desigual é altamente controversa, mormente porque a conotação da análise ultrapassa, casuisticamente, por variações histórico-culturais<sup>20</sup>.

Se a circunstância que viabilizou e, concomitantemente, provocou a criação da aludida taxa foi o pretexto da proteção ambiental, pela via antagônica da produção de impactos ambientais negativos, então – partindo-se da presunção, para efeitos do argumento, que se trata de serviço *uti singuli* – todos que potencialmente poluísem o meio ambiente do referido Município – presumindo ser possível, numa sociedade de risco<sup>21</sup>, a limitação espaço-temporal dos impactos ambientais ao âmbito da jurisdição municipal – deveriam contribuir para o custeio do poder de polícia ou serviço público realizado pelo Poder Público, admitindo-se diferenciação na medida em que se diferenciam os graus de poluição, jamais em razão da origem territorial do contribuinte.

Nesse quadrante, não se pode autorizar como um fator válido de discriminação a qualidade ou não de munícipe do sujeito tributado ou, o que é pior, de pessoa

---

<sup>19</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 38-39.

<sup>20</sup> DERZI, Mizabel Abreu. *apud* COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 242.

<sup>21</sup> Tem-se por sociedade de risco aquela que gera consequências cuja limitação temporal, espacial e social se torna impossível de ser prevista, em razão da transnacionalidade dos danos causáveis. Cf. BECK, Ulrich. **Liberdade ou capitalismo**: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms. Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2003. p. 120: “a saber, que a sociedade de risco mais antiga, ou seja, a sociedade do risco da Primeira Modernidade, que partia do princípio de que o risco e suas consequências eram localizáveis, afetavam um círculo limitado de pessoas e um lugar limitado e, por isso mesmo, podia ser tecnicamente superado, essa experiência levou a um bloqueio mental. Ninguém podia imaginar que uma Modernidade que se moderniza gera riscos tão diferentes, riscos das dimensões de Chernobyl”. Sobre o assunto, vide também: BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento; inclui entrevista inédita com o autor. São Paulo: 34, 2010. p.85.



proprietária de imóvel daquele município devidamente registrado em seu nome, para fins de tratamento diferenciado entre contribuintes. Tal circunstância, além de ofender o art. 150, in. II, da CRFB/88, agride também o seu art. 5º., *caput*.

No entanto, a diferenciação perpetrada revela, novamente, a incompatibilidade da pretensão política (proteção ambiental) com o fenômeno das taxas, visto deixar transparecer que aqueles que já pagam o IPTU – pessoas proprietárias de propriedade predial e territorial da área urbana do indigitado Município – já estão bancando com a sua “parte” financeira para a proteção do meio ambiente e não poderiam ser novamente tributadas com a referida taxa. Todavia, conforme consabido, o imposto é a única espécie tributária desvinculada de qualquer contraprestação estatal específica e, logo, não há correlação jurídica entre pagar o IPTU – ou qualquer outro imposto municipal – e se tornar isento (melhor dizendo, excetuado à incidência) de uma taxa municipal.

Ora, se se levar essa interpretação às últimas consequências, então aquele que comprar, naquele Município, uma mercadoria tributada pelo ICMS também deveria, pelo princípio da isonomia, ter direito a ser excetuado da incidência, porque parte do valor arrecado lhe é repassado (art. 158, inc. IV e parágrafo único, da CRFB/88).

Pela mesma lógica, poder-se-ia afirmar que se não houvesse turistas entre os dias 15 de novembro e 15 de abril do ano seguinte, não seria necessário proteger o meio ambiente, o que não faz sentido.

Com efeito, se o tributo gravita sobre o núcleo da proteção ambiental, então se deveria utilizar como elemento discriminatório-diferenciador situações atreladas a esse núcleo. Por exemplo, poder-se-ia criar uma distinção tributária àqueles que, a despeito das imposições legais, realizassem estudos de impacto ambiental; fizessem o plantio de árvores nativas; instalassem aquecimento solar e/ou coleta das águas da chuva etc. Noutras palavras, reconhecer que o pagamento de tributo municipal é causa capaz de excetuar tal contribuinte do pagamento de uma taxa, equivale a atestar que o serviço que lhe serviu de hipótese de incidência não é específico ou divisível.

## 2. DA ANÁLISE PRESCRITIVA

Visto as incongruências entre o texto legal patrocinado pela lei de Bombinhas e as normas constitucionais tributárias atreladas à espécie das taxas, passar-se-á a analisar, numa função prescritiva, como se poderia harmonizar a obtenção compulsória de receita (tributos) com a finalidade (vinculação da receita) de promover uma proteção ambiental, cujos beneficiários seriam, naturalmente, uma coletividade não individualizável (*uti universi*).

### 2.1. POR UMA CONTRIBUIÇÃO AMBIENTAL

Certamente, a contribuição social *lato sensu* é a espécie tributária que mais se aproxima ao desiderato da municipalidade de Bombinhas, porquanto se tratar de um tributo cobrado de uma coletividade, diferenciando-se dos impostos porque possui a vinculação da sua receita a uma atividade pública de caráter social<sup>22</sup>, sem que essa atividade possua, necessariamente, uma correlação direta com os respectivos contribuintes<sup>23</sup>. Noutro giro verbal, as contribuições sociais seriam, com o perdão da contradição, impostos com receita vinculada a uma atividade estatal específica, notadamente de cunho social.

Todavia, da forma como as contribuições sociais se encontram normatizadas no texto constitucional, não seria possível aos Municípios, por lhes faltar a competência correspondente<sup>24</sup>, criar novas contribuições sociais.

---

<sup>22</sup> “A outorga de competência à União para a instituição de contribuições sociais como instrumento da sua atuação na respectiva área, ou seja, na área social, deve ser analisada à vista dos objetivos estabelecidos no Título ‘Da Ordem Social’, pois estes delimitarão as atividades passíveis de serem custeadas pelas contribuições sociais. Não há, pois, uma competência irrestrita, uma carta em branco ao legislador para a criação de tributos simplesmente justificados como destinados a uma finalidade social. A validade da contribuição dependerá da finalidade buscada que, necessariamente, terá de encontrar previsão no Título [VIII] atinente à ordem social” (PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**. p. 43-44). Para efeitos desse trabalho, tem-se que o artigo constitucional que trata especificadamente sobre o meio ambiente (art. 225), encontra-se inserido no Capítulo VI, do Título VIII que trata sobre a Ordem Social.

<sup>23</sup> Cf. TAVARES, Alexandre de Macedo. **Fundamentos de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 98: “Assim, diante da vigente Constituição, pode-se conceituar a contribuição social como espécie de tributo com finalidade constitucionalmente definida, a saber: intervenção no domínio econômico, interesse das categorias profissionais ou econômicas, custeio da seguridade social e do serviço de iluminação pública”.

<sup>24</sup> “A competência tributária é atribuída pela Constituição a um ente estatal dotado de poder legislativo. É exercida mediante a edição de lei” (MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 18. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 32).

De regra, as contribuições sociais são de competência exclusiva da União (art. 149, da CRFB/88), cabendo tão-somente aos Municípios, dentro das suas competências, criar a contribuição do serviço de iluminação pública-COSIP (art. 149-A, da CRFB/88) e a contribuição social de seguridade social dos seus servidores estatutários (art. 149, §1º., da CRFB/88).

Ainda, a competência residual – isto é, para poder criar novas contribuições sociais não expressamente previstas no texto constitucional – também é privativa da União, mediante lei complementar (art. 195, §4º., conforme inteligência do art. 154, inc. I, todos da CRFB/88).

Logo, pela ausência de competência no texto constitucional vigente, os Municípios não poderiam criar uma contribuição social com finalidade de proteção ambiental, não obstante o meio ambiente (Capítulo VI) se inserir, pela sistematização constitucional, num tema da ordem social (Título VIII), passível de proteção pela via da aludida contribuição.

Desse modo, dever-se-ia alterar a Constituição – obviamente por meio de emenda constitucional –, para que seja outorgada aos Municípios a competência tributária para criar contribuição social de cunho ambiental, autorizando-os a cobrar, compulsoriamente, das pessoas que adentram e das que já estão em seu território – em respeito ao princípio da isonomia –, um valor que será totalmente destinado às atividades exclusivamente vocacionadas à proteção do meio ambiente.

No entanto, essa mesma alteração também deverá inserir, a exemplo dos pedágios, uma cláusula de abertura à proibição do uso desse tributo para a limitação do tráfego de pessoas ou bens, determinando, expressamente, que a sua cobrança não representa uma limitação ilícita ao tráfego de pessoas ou bens.

De todo modo, por conjectura, caso seja realmente aprovada essa competência tributária, os Municípios que a instituírem não poderiam limitar a sua cobrança àqueles que adentram em seu território, deixando de cobrar, em contrapartida, dos seus munícipes, porque isso representaria uma afronta ao princípio da isonomia tributária, visto não se tratar de um *discrímen* válido capaz de autorizar essa diferenciação de tratamento, o que manteria a inconstitucionalidade da cobrança.

Portanto, enquanto não se realizar a alteração do texto constitucional, a cobrança da taxa de preservação ambiental do Município de Bombinhas é inconstitucional.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Sem olvidar do respeito aos que não comungam de igual pensar, a taxa de preservação ambiental criada pela Lei Complementar nº. 185/13, do Município de Bombinhas-SC, não é só inconstitucional, mas é MUITO inconstitucional. Na verdade, basta ler o nome dado à taxa para saber que se trata de uma exação ilícita, pois a proteção ambiental é, necessariamente, algo prestado indistintamente a toda coletividade e, portanto, inconcebível de ser financiada por taxas, porquanto serem espécies tributárias que reclamam a divisibilidade e especificidade do serviço.

Além disso, possui uma indisfarçável finalidade nimirmente arrecadatória e não diretamente contraprestativa, exigência natural da espécie taxa.

Entretanto, para que esse pretense tributo tenha validade é preciso superar todas as impropriedades levantadas alhures, o que somente será possível com a alteração do texto constitucional, visto que o “tributo” criado, da forma como se apresenta, não se amolda validamente com nenhuma espécie tributária.

Nessa via, a alteração que se propõe, pelo viés prescritivo, é a criação de uma nova espécie tributária, possivelmente denominada de contribuição ambiental, visando a tributação de pessoas específicas pela realização de serviços indivisíveis prestados com o escopo de melhor proteger o meio ambiente.

Essa nova espécie tributária teria o valioso condão de harmonizar os instrumentos jurídico-tributários com uma proteção ambiental direta, não obstante ampliar a já elevada carga tributária amargamente experimentada pelos contribuintes pátrios.

## **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**: conceitos, modelos e instrumentos. 3. ed. atual e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2011.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 13. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 146.

BECK, Ulrich. **Liberdade ou capitalismo**: Ulrich Beck conversa com Johannes Willms. Trad. Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2003.

\_\_\_\_\_. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento; inclui entrevista inédita com o autor. São Paulo: 34, 2010.

BELTRÃO, Irapuã. **Curso de direito tributário**. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2013.

BOMBINHAS. **Decreto nº. 1.981, de 17 de setembro de 2014**. Dispõe sobre o cadastramento de veículos para isenção da cobrança da taxa de preservação ambiental - TPA, instituída pela lei complementar nº. 185, de 19 de dezembro de 2013. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/slopt>>. Acessado em 16 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 185, de 19 de dezembro de 2013**. Institui a taxa de preservação ambiental - TPA e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/mbrft>>. Acessado em 16 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 195, de 29 de julho de 2014**. Altera a lei municipal Nº 185, de 19 de dezembro de 2013 que institui a taxa de preservação ambiental - TPA e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/ngtes>>. Acessado em 16 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 202, de 10 de outubro de 2014**. Altera a lei complementar nº 185, de 19 de dezembro de 2013, que institui a taxa de preservação ambiental - TPA e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/hetrs>>. Acessado em 16 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 1.407, de 29 de julho de 2014**. Regulamenta a taxa de preservação ambiental-TPA, instituída pela Lei Complementar nº. 185, de 19 de dezembro de 2013 e dá outras providências. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/tnges>>. Acessado em 16 jan. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.**

Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado .htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>.

Acessado em 16 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema

Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União,

Estados e Municípios. Disponível em

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm)>. Acessado em 8 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº. 670.** O serviço de iluminação

pública não pode ser remunerado mediante taxa. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/>

[listarJurisprudencia.asp?s1=670.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=670.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas)>.

Acessado em 8 jan. 2014.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário.** 13. ed. rev. e atual. São Paulo:

Saraiva, 2000.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário: constituição e código tributário**

nacional. São Paulo: Saraiva, 2009.

DERZI, Mizabel Abreu. *apud* COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito**

**tributário brasileiro.** 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 242.

FARIAS, Talden Queiroz. **O conceito jurídico de meio ambiente.** Disponível em <[http://](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1546)

[www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1546)

[1546](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1546)>. Acessado em 8 jan. 2015.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

HOUAISS ELETRÔNICO. **Dicionário Houaiss da linha portuguesa.** v. 3. Rio de Janeiro:

Editora Objetiva Ltda, 2009.

LOPES, Mauro Luíz Rocha. **Direito tributário brasileiro.** Niterói: Impetus, 2009.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário.** 18. ed. rev., atual. e ampl. São

Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Tributário**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário**: completo. 4. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

TAVARES, Alexandre de Macedo. **Fundamentos de direito tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

# **A LOGISTICA REVERSA DE MICROCOMPUTADORES E SMARTPHONES NO BRASIL**

**Sandra Maria Tabert Marcondes de Moura Passerino<sup>1</sup>**

**Alexandre Roberto Kleine<sup>2</sup>**

## **INTRODUÇÃO**

Há cerca de 50 anos surgiu a preocupação mais consistente em relação ao meio ambiente. A indução ao consumo acelerado para o crescimento da economia, trouxe sérios problemas e fora necessário se pensar em estratégias que fomentassem o desenvolvimento sustentável.

Porém, o desenvolvimento sustentável, apesar de ideal, não é tão simples de se conquistar em um sistema capitalista.

Os estímulos de marketing para se consumir cada vez mais, a obsolescência programada, bem como a percebida servem para estimular, acelerar o mercado, mas causam um problema seríssimo, que é o acúmulo de resíduos.

Dentre os resíduos que têm se acumulado em maior quantidade, estão os resíduos eletrônicos, principalmente os aparelhos de telefonia móvel.

Quais os principais aspectos observados diante da problemática do aumento do consumo de microcomputadores e smartphones e conseqüentemente o aumento destes resíduos eletroeletrônicos? O método da logística reversa é eficaz na redução

---

<sup>1</sup> Advogada. Bacharel em Direito pelas Faculdades Dinâmica das Cataratas – UDC (2009). Mestranda do Programa de Pós-Graduação “Stricto Sensu” em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI, 2013). Presidente da Comissão de Direito Digital da OAB/PR Subseção Foz do Iguaçu (2014). Membro Colaborador da Comissão de Direito Eletrônico e Crimes de Alta Tecnologia da OAB/SP (2010). E-mail: sandratbert@icloud.com

<sup>2</sup> Oficial da Polícia Militar de Santa Catarina, Especializado em Policiamento Ambiental. Professor do Curso de Bacharelado em Direito do Centro Universitário Leonardo da Vinci/Pólo Indaial. Mestrando do Programa de Pós-Graduação “Stricto Sensu” em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI, 2013). Especializado em Ciências Criminais pelo programa de Pós-Graduação “Lato Sensu” da rede UNIDERP/Anhanguera (2011). Bacharel em Direito pela Fundação Universidade Regional de Blumenau (FURB,2011). Bacharel em Segurança Pública pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI, 2007). E-mail: alexandre\_kleine@yahoo.com.br



do descarte indevido de tais resíduos?

A fim de responder tais questionamentos, este trabalho é resultante de uma pesquisa que tem como escopo apresentar breve explanação teórica do assunto dividida em três capítulos a saber: no primeiro, observar-se-á a sustentabilidade e os REEE; no segundo, tratar-se-á dos resíduos de microcomputadores e smartphones e no terceiro e último, abordar-se-á a logística reversa no Brasil.

A busca de respostas para os questionamentos acima colocados, ganha especial importância na sociedade hodierna, em vista do que Fritjof Capra chama de *Crise de Percepção*, afirmando ainda sobre os problemas da modernidade que:

[...] esses problemas precisam ser vistos, exatamente, como diferentes facetas de uma única crise, que é, em grande medida, uma crise de percepção. Ela deriva do fato de que a maioria de nós, em especial nossas grandes instituições sociais, concordam com os conceitos de uma visão de mundo obsoleta, uma percepção da realidade inadequada para lidarmos com nosso mundo superpovoado e globalmente interligado.<sup>3</sup>

Para tanto, foi utilizado o método indutivo, as técnicas de pesquisa bibliográfica e fichamento na coleta de dados e o método cartesiano no tratamento destes.

## 1. SUSTENTABILIDADE E OS REEE

Desde a década de 60, haja vista o fato de que uma Convenção como a de Estocolmo, entre outras subsequentes, são estruturadas cerca de seis anos antes, que o mundo vem se preocupando com as questões ambientais, sempre procurando a tutela do Meio Ambiente através do princípio norteador, que é o desenvolvimento sustentável, como elucida FIORILLO<sup>4</sup>. Deste modo, faz-se necessário entender que “*a sustentabilidade, bem assimilada, consiste em assegurar, hoje, o bem-estar físico, psíquico e espiritual, sem inviabilizar o multidimensional bem-estar futuro*”, como conceitua FREITAS<sup>5</sup>, com exímia propriedade.

---

<sup>3</sup> CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. Tradução: Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultirx, 2006, p. 23.

<sup>4</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 86.

<sup>5</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum. 2011. p. 41.

FERRER<sup>6</sup> explica, com suma sapiência, sobre a formação do Direito Ambiental, que:

La transición, desde um derecho orientado a la individualizada protección de los recursos al Derecho Ambiental, se produce cuando se toma consciência de que las alteraciones producidas em el ecosistema global pueden influir em las expectativas de subsistência del Hombre sobre el Planeta. Em la calidad del médio em que este habrá de desenvolverse, desde luego, pero también em la prematura desaparición de las condiciones que hacen posible la vida humana.

No entanto, em pleno século XXI, não se encontra ainda arraigado na população o princípio da sustentabilidade, que para o sistema capitalista, representa um desafio quase impossível o de alinhar desenvolvimento com sustentabilidade.

Tem-se hoje uma sociedade mundial denominada sociedade da informação, com grande e rápida veiculação daquela. Todavia, como preceitua FREITAS<sup>7</sup>, ao analisar a cultura de insaciabilidade patrimonialista dominante, *“a presente sociedade do conhecimento terá de se tornar uma sociedade do autoconhecimento”* para trilhar sobre os caminhos da sustentabilidade.

Desde 1543, quando fora publicado estudo de Nicolau Copérnico a respeito de que a Terra era redonda, girava em torno do sol e era apenas um dentre bilhões de planetas existentes, ou seja, desde quando fora mudado o maior paradigma dos tempos, sabe-se que a Terra é finita, possui um espaço delimitado, mas, continua-se a se viver e a consumir, como se assim não o fosse, como relata MAGERA<sup>8</sup>.

Nas palavras de José Joaquim Gomes Canotilho<sup>9</sup>, o princípio do desenvolvimento sustentável, deve refletir a ideia de justiça intergeracional. Ou seja, o interesse das futuras gerações levado em consideração pelas atuais pessoas.

Neste diapasão, NOVAES<sup>10</sup> alerta que segundo o programa das Nações Unidas (ONU) para o Meio Ambiente, se o mundo consumisse na mesma proporção que os

---

<sup>6</sup> FERRER, Gabriel Real. **La construcción del derecho ambiental**. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental (Pamplona, Espanha), n° 1, 2002. P 73-93.

<sup>7</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum. 2011. p. 27.

<sup>8</sup> MAGERA, Marcio. **Os caminhos do lixo**. Campinas: Editora átomo, 2013. p. 12.

<sup>9</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 80.

<sup>10</sup> NOVAES, Washington. **A década do impasse, da Rio-92 a Rio+10**. Sao Paulo: A Imagesto, 2002 p. 231.

norte-americanos, alemães e franceses, precisar-se-ia de três planetas com as mesmas condições de vida, e não somente um Planeta Terra, para que continuasse havendo vida humana.

Com propriedade, MAGERA<sup>11</sup> escreve que nos próximos 50 anos, o grande desafio será devido ao fato da maior parte dos recursos para que o sistema de produção agrida o mínimo possível o Meio Ambiente, será oriunda da iniciativa privada, e, ainda mais se tratando de resíduos, trazem à tona importante questão:

Será que o modelo capitalista atual, mediante um novo modelo de produção, que tem, na sua essência, a extração da mais-valia, ou seja, a do não pagamento de parte do valor criado pelo trabalho, e da intensificação do consumo, inclusive do consumo não consciente, conseguirá abraçar um novo modelo capaz de colocar em risco a dinâmica do sistema capitalista?

Em tal cenário, MAGERA<sup>12</sup> também argumenta que os resíduos urbanos e os resíduos eletroeletrônicos são, sem dúvida, um dos grandes problemas atuais e futuros da humanidade, haja vista que os produtos eletrônicos estão tendo uma vida útil muito curta, seja em razão da obsolescência programada, seja pela percebida:

Quando o descarte de um produto eletrônico não se dá pela obsolescência programada, o meio social, com a ajuda da mídia universal, faz o consumidor descartar o produto por se sentir “fora do meio social; ou seja, uma quase vergonha de utilizar um produto que não está mais na moda.

OLIVEIRA e CAMARGO<sup>13</sup> conceituam Resíduos Elétricos e Eletrônicos (REEE), também denominados como lixo eletrônico ou e-lixo, como sendo aqueles oriundos de todos os produtos eletrônicos, componentes e periféricos, como microcomputadores, aparelhos de telefonia móvel, aparelhos de fax, fotocopiadoras, aparelhos de imagem e som, que chegaram ao fim de sua vida útil de que forma for.

De acordo com o sítio G1 de notícias da GLOBO<sup>14</sup>, o lixo eletrônico cresce três

---

<sup>11</sup> MAGERA, Marcio. **Os caminhos do lixo**. Campinas: Editora átomo, 2013. p. 14.

<sup>12</sup> MAGERA, Marcio. **Os caminhos do lixo**. Campinas: Editora átomo, 2013. p. 14 e 15.

<sup>13</sup> OLIVEIRA, Géerson Corrêa de; CAMARGO, Serguei Aily Franco de Camargo. **O paradoxo do tratamento dos resíduos de equipamentos elétricos e eletrônicos**. Trabalho publicado nos Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo – SP nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009. p. 2732. Disponível em:

<[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao\\_paulo/2048.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2048.pdf)>. Acesso em 02/06/14.

<sup>14</sup> G1. **Brasil é campeão na geração de lixo eletrônico por habitante**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2012/07/brasil-e-campeao-na-geracao-de-lixo-eletronico-por-habitante.html>>. Acesso em 11/07/2014.

vezes mais do que o lixo convencional, sendo o Brasil campeão de produção de lixo eletrônico por habitante. E, segundo a informação trazida por MACHADO<sup>15</sup>, o montante de lixo eletrônico produzido no mundo em 2013 chegou a quase 50 milhões de toneladas.

Com estes dados e informações, vale a pena trazer a discussão de Ulrich Beck e sua teoria da “*Cegueira econômica em relação ao risco*”<sup>16</sup>, onde expõe que a produção de riscos e sua interpretação equivocada tem seu fundamento em uma espécie de “miopia econômica”, que diverge da racionalidade técnica das ciências naturais.

Ulrich Beck chega a afirmar que a “*Cegueira em relação aos Riscos*”<sup>17</sup> é sistematicamente provocada, referindo-se as técnicas comerciais e estratégias de mercado para estimular a aquisição de novos modelos e equipamentos.

Dentre todos os REEE, têm destaque neste trabalho os microcomputadores e os chamados “*smartphones*”.

## 2. RESÍDUOS ELETRÔNICOS DE MICROCOMPUTADORES E SMARTPHONES

Desde a década de 90 quando a Internet passou a ser usada comercialmente e não mais para atividades exclusivamente militares e posteriormente acadêmicas, evidentemente fora aumentando o fluxo de informação, bem como a fabricação de microcomputadores e posteriormente, os “*smartphones*”, que segundo BARROS<sup>18</sup>, são a evolução dos aparelhos de telefonia móvel, vulgarmente chamados, no Brasil, de “celular”, podendo ser conceituados ainda como:

[...] híbridos entre celulares e computadores. Não têm o hardware potente de um PC, mas também não são tão simples quanto um telefone. Afinal, eles englobam algumas

---

<sup>15</sup> MACHADO, Roberta. **Lixo eletrônico cresce em quantidade preocupante no mundo**. Disponível em: <[http://www.em.com.br/app/noticia/tecnologia/2014/01/28/interna\\_tecnologia,492342/lixo-eletronico-cresce-em-quantidade-preocupante-no-mundo.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/tecnologia/2014/01/28/interna_tecnologia,492342/lixo-eletronico-cresce-em-quantidade-preocupante-no-mundo.shtml)>. Acesso em 12/07/2014.

<sup>16</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 72.

<sup>17</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco: Rumo a uma outra modernidade**. p. 72.

<sup>18</sup> BARROS, Thiago. **O que é smartphone e para que serve?** Tectudo. 2011. Disponível em: <<http://www.techtudo.com.br/artigos/noticia/2011/12/o-que-e-smartphone-e-para-que-serve.html>>. Acesso em 10/07/2014.

das principais tecnologias de comunicação em somente um local: internet, GPS, e-mail, SMS, mensageiro instantâneo e aplicativos para muitos fins.

O aumento de produção de microcomputadores e *Smartphones* e a consequente produção dos resíduos oriundos destes, segue a tendência natural tal qual, aconteceu na Idade Média, quando as cidades cresceram e aumentou o número de resíduos lançados, muitas vezes, na rua, e posteriormente, após a Revolução Industrial, os problemas se elevaram, sendo os resíduos tratados como um problema de vizinhança, como aborda LEMOS<sup>19</sup>.

Porém, paralelamente ao processo natural de produção de resíduos decorrente do crescimento das cidades e populacional, têm-se as técnicas de obsolescência programada e percebida, esta última já conceituada no início do presente artigo.

A obsolescência programada pode ser entendida, nas palavras de MORAES<sup>20</sup>, como sendo *“a redução artificial da durabilidade dos bens de consumo, para que induza os consumidores a adquirirem produtos substitutos antes do necessário e, por consequência, com mais frequência do que normalmente fariam”*.

O *tablet* é outro exemplo de dispositivo pessoal, usado para se conectar à Internet, de utilização semelhante a um PC, que logo estará obsoleto e entrará para a lista dos “e-lixos”, que, assim como os aparelhos de telefonia móvel, os celulares, possui componentes que oferecem perigo à saúde, tais como o cobre, ouro, chumbo, níquel, antimônio. Berílio, mercúrio, entre outros, como lembra MAGERA<sup>21</sup>.

Como relatado na CARTILHA DO E-LIXO<sup>22</sup>, TI Rio, a composição química de microcomputadores é muito variada, sendo utilizados diversos tipos de metais que, quando descartados de maneira incorreta, como infelizmente vem acontecendo, contaminam o solo, a água e o lençol freático. Alguns metais pesados como o mercúrio, o berílio, o cádmio e o chumbo oferecem sérios riscos ao meio ambiente.

---

<sup>19</sup> LEMOS, Patrícia Fraga Iglesias. **Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 85.

<sup>20</sup> MORAES, Kamila Guimarães de. **Obsolescência Planejada de qualidade: fundamentos e perspectivas jurídicas de enfrentamento**. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2013. p. 52.

<sup>21</sup> MAGERA, Marcio. **Os caminhos do lixo**. Campinas: Editora átomo, 2013. p. 107.

<sup>22</sup> TI RIO, Sindicato das Empresas de Informática do Rio de Janeiro. **E-lixo no Brasil**. Disponível em: <<http://www.tirio.org.br/media/Cartilha-e-lixo-ti-rio-versao-site.pdf>>. Acesso em: 11/07/2014.

Segundo tal cartilha, o mercúrio pode causar danos cerebrais e ao fígado, já o chumbo pode causar náuseas, perda de coordenação e memória e até mesmo levar ao coma e alguns compostos misturados ao plástico dos produtos, à base de bromo, utilizados como retardantes de chama, os chamados Retardantes de Chamas Bromados – BFR, que, segundo OLIVEIRA e CAMARGO<sup>23</sup>, foram proibidos na Comunidade Européia desde 2006, por serem carcinogêneos, também encontradas até no leite materno e que causa deformação no feto.

Segundo DIAS<sup>24</sup>, a técnica de obsolescência programada confunde-se com a história da indústria no século 20:

Na década de 1920, um cartel que reunia fabricantes de todo o mundo decidiu que as lâmpadas teriam uma validade: 1.000 horas (embora a tecnologia da época já pudesse produzir lâmpadas mais duráveis, e uma lâmpada de 100 anos que ainda permanece acesa é citada logo no início do documentário). Assim, as empresas conseguiriam garantir que sempre haveria consumidores para seus produtos.

Com a crise de 1929 o consumo caiu. E a obsolescência programada se consolidou como uma estratégia da indústria para retomar o crescimento.

À Guisa de exemplificação, de tal prática, encontra-se o processo julgado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em que a Apple fora condenada a ressarcir um consumidor que teve seu iPhone 3G inutilizado em virtude da empresa não disponibilizar atualizações para a versão do aparelho, fazendo com que os aplicativos mais utilizados pela consumidora deixassem pouco a pouco de funcionar, como noticiado no sítio do próprio TJ/RS, por CASAGRANDA<sup>25</sup>.

O Brasil, na esteira do desenvolvimento sustentável, não pode causar miséria e provocar riscos graves à saúde, assim como Helini Silvini Ferreira<sup>26</sup> coloca com propriedade que o crescimento econômico, embora necessário, não é suficiente para

---

<sup>23</sup> OLIVEIRA, Gérson Corrêa de; CAMARGO, Serguei Aily Franco de Camargo. **O paradoxo do tratamento dos resíduos de equipamentos elétricos e eletrônicos**. Trabalho publicado nos Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo – SP nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009. p. 2732. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao\\_paulo/2048.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2048.pdf)>. Acesso em 02/06/14.

<sup>24</sup> DIAS, Tatiana de Mello. **Programado para morrer**. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/link/programado-para-morrer-2/>>. Acesso em 10/07/2014.

<sup>25</sup> CASAGRANDA, Luana. **Apple deve ressarcir consumidor que não obteve atualização de aplicativos para Iphone**. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/noticias/?idNoticia=238157>>. Acesso em 10/07/2014.

<sup>26</sup> CAETANO, Matheus Almeida. FERREIRA, HelineSilvini. LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, p. 121.

garantir o desenvolvimento.

Como descrito inicialmente, há urgente necessidade buscar um crescimento sustentável e a técnica de obsolescência programada está na contramão de tal necessidade. Assim sendo, aponta-se como um dos mecanismos para se deter a prática da obsolescência programada, responsabilizando os envolvidos nesta e amenizando a problemática do aumento dos resíduos eletrônicos, a chamada logística reversa.

### 3. A LOGÍSTICA REVERSA NO BRASIL

A logística reversa é uma das principais medidas a serem adotadas para que haja o desenvolvimento sustentável, já que é inegável que não se pode simplesmente dar as costas à economia, que é uma das dimensões da sustentabilidade. Assim, de acordo com LEITE<sup>27</sup>, a logística reversa é um mecanismo que viabiliza o desenvolvimento econômico sustentável, que preserva as condições ambientais para as futuras gerações.

A logística reversa, segundo a Lei 12.305/2010<sup>28</sup> é:

O instrumento de desenvolvimento econômico e social caracterizado por um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para reaproveitamento, em seu ciclo ou em outros ciclos produtivos, ou outra destinação final ambientalmente adequada.

A mesma lei supracitada estabelece, no art. 9º uma estratégia de gestão dos resíduos em graus de prioridade como: não geração de resíduos, redução destes, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos e destinação final adequada aos rejeitos.

Em verdade, os resíduos eletrônicos já eram regulamentados no Brasil antes da

---

<sup>27</sup> LEITE, P.R. **Logística reversa**: meio ambiente e competitividade. 2 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009, p. 130.

<sup>28</sup> BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.mnrc.org.br/box\\_2/instrumentos-juridicos/leis-e-decretos-federais/Lei%20%2012.305-2010%20Politica%20de%20Residuos%20Solidos.pdf/view](http://www.mnrc.org.br/box_2/instrumentos-juridicos/leis-e-decretos-federais/Lei%20%2012.305-2010%20Politica%20de%20Residuos%20Solidos.pdf/view)>. Acesso em 13/08/2014.

Lei 12.305/2010<sup>29</sup>, bem como a logística reversa. A exemplo, tem-se a Lei Estadual 12.300 de 16 de março de 2006, do estado de São Paulo.

No ordenamento jurídico pátrio, sobre a logística reversa dos resíduos eletrônicos e seus componentes, LEMOS<sup>30</sup> diz:

No âmbito da legislação brasileira, há diversas obrigações para a cadeia produtiva (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes) como divulgação de informações relativas a como evitar, reciclar e eliminar resíduos associados aos seus produtos, bem como o recolhimento de produtos e dos resíduos remanescentes após o uso, e, ainda, a obrigação de dar destinação final ambientalmente adequada. Neste caso, a cadeia produtiva apontada fica obrigada a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, de forma que o retorno dos produtos pós-consumo se dê de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos.

SILVA E MOTA<sup>31</sup> apontam em seu artigo que existe uma distância entre a Lei e a realidade, haja vista algumas críticas que se faz, como a não existência de fiscalização direta e abrangente capaz de registrar os equipamentos adquiridos e descartados por cada cidadão, que, em sua maioria, vão parar no lixo comum, além da impossibilidade da sociedade em atingir os objetivos da Lei, pois não existe condições para que isso ocorra até o momento, como postos de coleta o bastante e adequados.

Além de tais críticas, a responsabilidade do produtor de produtos eletrônicos para fins da logística reversa é difícil quando relacionada aos produtos que circulam ilegalmente no Brasil, oriundos de um outro fabricante que não o legítimo, bem como importado por importadoras não registradas, que não pagam impostos. Tem-se ainda a falta de consciência por parte da sociedade a respeito da responsabilidade compartilhada.

Com relação à responsabilidade compartilhada, FERRER<sup>32</sup> comenta que a tarefa

---

<sup>29</sup> BRASIL. **Lei 12.305/2010 Política nacional dos resíduos sólidos**. Art. 3º, XII. Disponível em: <[http://www.mncr.org.br/box\\_2/instrumentos-juridicos/leis-e-decretos-federais/Lei%20%2012.305-2010%20Politica%20de%20Residuos%20Solidos.pdf/view](http://www.mncr.org.br/box_2/instrumentos-juridicos/leis-e-decretos-federais/Lei%20%2012.305-2010%20Politica%20de%20Residuos%20Solidos.pdf/view)>. Acesso em 13/08/2014.

<sup>30</sup> LEMOS, Patrícia Fraga Iglesias. **Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 107.

<sup>31</sup> SILVA, Maria Beatriz da; MOTA, Luiza Rosso. **E-lixo: a responsabilidade pós-consumo do produtos pela logística reversa dos resíduos eletroeletrônicos no Brasil**. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2013/5-8.pdf>>. Acesso em 02/08/2010.

<sup>32</sup> FERRER, Gabriel Real. **La construcción del derecho ambiental**. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental (Pamplona, Espanha), nº 1, 2002.



de defesa e proteção do meio ambiente não pode ser exclusivamente do poder público. No entanto, chama a atenção para algo imprescindível:

Pero de nada sirve establecer cauces de participación no cuenta com la **información necesaria** para formar supropiaopinión [...] Me refiero al Derecho de **Acesso ala Informaciòn Ambiental**. Desde outra óptica, la **educación ambiental**, como obrigación pública, obedece a esta misma lógica de hacer efectiva uma responsable participación de la ciudadanía, actual o futura, em las decisiones de naturaliza ambiental, pues para participar tan necessário es estar informado como estar formado.

Assim sendo, não somente para a tomada de decisões, mas a fim de se cobrar condições necessárias para que a parte da sociedade na responsabilidade compartilhada dos resíduos eletrônicos possa acontecer, é imperioso que haja informação suficiente de como se dá a cadeia da logística reversa, os motivos que podem quebrar esta cadeia, causando prejuízo a todos, podendo ser evitados pelo não consumo de certos produtos de origem duvidosa.

Um bom exemplo de práticas para informação e conscientização da sociedade tem ocorrido no mês de setembro, na cidade de Foz do Iguaçu, nos últimos anos: o torneio de arremesso de celular e notebooks do mundo, reunindo no ano de 2013, 340 competidores, tendo como proposta a conscientização da população sobre a correta destinação do lixo eletrônico, através do esporte e cultura. O evento faz parte da comemoração do aniversário da Itaipu Binacional e recolheu nas cinco primeiras edições 13 toneladas de resíduos eletrônicos, como noticiado no sítio da ITAIPU BINACIONAL<sup>33</sup>. Tal evento promoveu, além da conscientização, uma prática bem semelhante aos objetivos da proposta da logística reversa, separando os componentes e encaminhando para empresas de reutilização, reciclagem e destinação final ambientalmente adequada.

Nas palavras de José Rubens Morato Leite e Matheus Almeida Caetano<sup>34</sup>, considerando os riscos e perigos de desastres ambientais, e que estes podem decorrer

---

<sup>33</sup> ITAIPU. **Pelos ares: Foz sedia torneios de arremesso de celular e notebook**. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/pelos-ares-foz-sedia-torneios-de-arremesso-de-celular-e-notebook>>. Acesso em 02/08/2014.

<sup>34</sup> CAETANO, Matheus Almeida. FERREIRA, HelineSilvini. LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. p. 177.

potencialmente do sistema produtivo, inegável que tônica da sustentabilidade deve também disseminar-se pela estrutura do Estado Democrático Brasileiro.

A consciência e a educação para novas práticas saudáveis do ponto de vista ambiental e ecológico são essenciais, mas ao Estado cabe impor limitações e fiscalizar para que os REEE não sejam descartados de maneira incorreta, instituindo as condicionantes e uma política pública de logística reversa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desde Copérnico, que apontou em seus estudos que a Terra era redonda, não era o centro do Universo e que existiam milhares de outros planetas, que houve uma mudança radical de paradigma. Ainda assim, demorou muito para que realmente se tivesse a consciência de que este planeta é finito.

A busca incessante para aumentar a economia através do consumo, moldou o pensamento da sociedade mundial, que consome, consome, aumenta a população, consome ainda mais e, logicamente, produz-se cada vez mais resíduos, sem que se lembre de que a Terra é finita e não elástica.

Nenhum outro produto “durável” se torna obsoleto tão rapidamente como os eletrônicos, principalmente os aparelhos de telefonia móvel, que são, em verdade, “computadores de bolso”.

Após a popularização da Internet em todo o mundo, seja pela maior visualização dos produtos mais modernos, seja pela busca de eletrônicos que possam se conectar à ela mais rapidamente e com melhor qualidade ou ainda pela obsolescência programada ou percebida, a vida útil dos microcomputadores e celulares vem diminuindo. Conseqüentemente, há um aumento de produção de resíduos destes produtos.

Os componentes de tais resíduos são em demasiado nocivos à saúde, no entanto, a grande maioria dos resíduos eletrônicos acabam sendo lançados no lixo comum.

A principal medida a ser adotada é a logística reversa, em que o fabricante é

responsável pela captação, reutilização, reciclagem e descarte eficazmente ambiental para o que não pode ser reaproveitado ou reciclado.

Mas, esta técnica é complexa e mesmo sendo exigida no ordenamento brasileiro, percebe-se que há um abismo entre a legislação e eficiência desta, principalmente porque a sociedade não está informada a contento, muito menos consciente de que é preciso reduzir o consumo, reclamar da obsolescência programada, superar a percebida e cobrar meios para fazer a sua parte no processo que lhe cabe na logística reversa, bem como no desenvolvimento sustentável como um todo.

E ainda, o Estado Brasileiro possui a possibilidade de fornecer incentivos como a redução fiscal, para aqueles produtores ou comerciantes que efetivamente comprovarem estar realizando a prática da logística reversa. Na afirmação de Tess Moniz de Aragão Gonzaga Moreira<sup>35</sup>, “a proteção do ambiente é um princípio da atividade econômica estabelecido pela própria Constituição Federal Brasileira”.

Mais uma vez, como Juarez Freitas apresenta em sua obra intitulada como “Sustentabilidade Direito ao Futuro” é imperioso investir na educação. Parece clichê, mas não há outra forma de real desenvolvimento, já que a sociedade é quem mais transforma o ambiente. Nos dias atuais é de suma importância fomentar a educação ambiental, bem como a digital.

Muitas outras pesquisas hão de complementar o presente trabalho, inclusive os que tratarão de educação ambiental e digital. Assim sendo, não se esgotaram as pesquisas a respeito do tema proposto, nem mesmo se tem uma conclusão final.

No entanto, é certo que, a falta de conhecimento ou mesmo o desconhecimento acerca dos “malefícios” trazidos pela tecnologia e pelo sistema capitalista de produção, brasileiro e mundial, contribuem em muito para propagação da miséria e da pobreza, sendo vital a implementação da educação ambiental prevista pela Lei 9795/98<sup>36</sup>, em seu artigo segundo, mediante ensino formal e informal, pois,

---

<sup>35</sup> PASOLD, Cesar Luiz. **Ensaio Sobre Meio Ambiente e Direito Ambiental**. Florianópolis: Insular, 2012, p. 57.

<sup>36</sup> BRASIL. **Lei 9795, de 27 de Abril de 1997**. Dispõe sobre a educação ambiental e Institui a Política Nacional de

pior do que possuir uma sociedade que sabe dos seus males, é perpetuar uma sociedade que nem mesmo imagina que está caminhando para a catástrofe ambiental.

#### REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BARROS, Thiago. **O que é smartphone e para que serve?** Tectudo. 2011. Disponível em: [www.techtodo.com.br/artigos/noticia/2011/12/o-que-e-smartphone-e-para-que-serve.html](http://www.techtodo.com.br/artigos/noticia/2011/12/o-que-e-smartphone-e-para-que-serve.html). Acesso em 10/07/2014.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**: Rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BRASIL. **Lei 12.305/2010** - Política nacional dos resíduos sólidos. Art. 3º, XII. Disponível em: [www.mncr.org.br/box\\_2/instrumentos-juridicos/leis-e-decretos-federais/Lei%20%2012.3052010%20Politica%20de%20Residuos%20Solidos.pdf/view](http://www.mncr.org.br/box_2/instrumentos-juridicos/leis-e-decretos-federais/Lei%20%2012.3052010%20Politica%20de%20Residuos%20Solidos.pdf/view). Acesso em 13/08/2014.

BRASIL. **Lei 9795**, de 27 de Abril de 1997. Dispõe sobre a educação ambiental e Institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 07/08/2014.

CAETANO, Matheus Almeida. FERREIRA, Heline Silvini. LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. Tradução: Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultirx, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CASAGRANDA, Luana. **Apple deve ressarcir consumidor que não obteve atualização de aplicativos para Iphone**. Disponível em: [www.tjrs.jus.br/site/imprensa/noticias/?idNoticia=238157](http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/noticias/?idNoticia=238157). Acesso em 10/07/2014.

---

Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 07/08/2014.

DIAS, Tatiana de Mello. **Programado para morrer**. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/link/programado-para-morrer-2/>>. Acesso em 10/07/2014.

FERRER, Gabriel Real. **La construcción del derecho ambiental**. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental (Pamplona, Espanha), n° 1, 2002.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Saraiva. 2012.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum. 2011.

ITAIPU. **Pelos ares**: Foz sedia torneios de arremesso de celular e notebook. Disponível em: <<https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/pelos-ares-foz-sedia-torneios-de-arremesso-de-celular-e-notebook>>. Acesso em 02/08/2014.

LEITE, P.R. Logística reversa. **Meio ambiente e competitividade**. 2 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

LEMOS, Patrícia Fraga Iglesias. **Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012

MACHADO, Roberta. **Lixo eletrônico cresce em quantidade preocupante no mundo**. Disponível em: [www.em.com.br/app/noticia/tecnologia/2014/01/28/interna\\_tecnologia,492342/lixo-eletronico-cresce-em-quantidade-preocupante-no-mundo.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/tecnologia/2014/01/28/interna_tecnologia,492342/lixo-eletronico-cresce-em-quantidade-preocupante-no-mundo.shtml). Acesso em 12/07/2014.

MAGERA, Marcio. **Os caminhos do lixo**. Campinas: Editora átomo, 2013.

MORAES, Kamila Guimarães de. **Obsolescência Planejada de qualidade: fundamentos e perspectivas jurídicas de enfrentamento**. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2013.

NOVAES, Washington. **A década do impasse, da Rio-92 a Rio+10**. Sao Paulo: A Imagesto, 2002.

OLIVEIRA, Gérson Corrêa de; CAMARGO, Serguei Aily Franco de Camargo. **O paradoxo do tratamento dos resíduos de equipamentos elétricos e eletrônicos**. Trabalho

publicado nos Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em São Paulo – SP nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009. p. 2732. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao\\_paulo/2048.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/Anais/sao_paulo/2048.pdf)>. Acesso em 02/06/14.

SILVA, Maria Beatriz da; MOTA, Luiza Rosso. **E-lixo**: a responsabilidade pós-consumo do produtos pela logística reversa dos resíduos eletroeletrônicos no Brasil. Disponível em: <<http://coral.ufsm.br/congressodireito/anais/2013/5-8.pdf>>. Acesso em 02/08/2010.

TI RIO, Sindicato das Empresas de Informática do Rio de Janeiro. **E-lixo no Brasil**. Disponível em: <<http://www.tirio.org.br/media/Cartilha-e-lixo-ti-rio-versao-site.pdf>>. Acesso em: 11/07/2014.

# AS POLÍTICAS AMBIENTAIS DO PNUMA COMO INSTRUMENTO DE PERSECUÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

Flávio Schlickmann<sup>1</sup>

Rafaela Borgo Koch<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo central investigar as políticas públicas do PNUMA (programa das nações unidas para o meio ambiente) como instrumentos de persecução da sustentabilidade.

Inicialmente, o artigo trata de considerações sobre a sustentabilidade, onde verificar-se-á que a mesma tem o propósito de desenvolvimento que venha a satisfazer as necessidades das gerações atuais sem que comprometa-se a sobrevivência das gerações futuras.

Aborda-se a economia verde, sendo esta uma economia que resulta em melhoria do bem-estar da humanidade e igualdade social.

Faz-se, ainda, uma breve análise sobre o Direito Ambiental, onde verifica-se que este é o conjunto de princípios e regras destinadas à proteção do meio ambiente, compreendendo medidas administrativas e judiciais, com a reparação econômica e financeira dos danos causados ao ambiente de uma maneira geral.

Estuda-se a governança ambiental global, sendo que esta é essencial para a implementação das políticas públicas de transição da economia atual para a economia

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Especialista em Ciências Penais pela Universidade Anhanguera – UNIDERP. Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Professor da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI nas cadeiras de Direito Penal (Parte Geral), Núcleo de Prática Jurídica (Direito Penal), Estágios Especializantes (Penal). Advogado. E-mail: schlickmann@univali.br.

<sup>2</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ – UNIVALI. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI e Especialista em Direito Processual Civil pela mesma instituição. Professora da Graduação nos cursos de Direito e de Gastronomia na Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Advogada. E-mail: rafaelabkoch@univali.br.

verde, como sugere o programa das nações unidas para o meio ambiente. Por fim, analisa-se algumas das políticas públicas sugeridas pela PNUMA para a persecução da sustentabilidade.

Nas diversas fases deste artigo, empregou-se o método indutivo à pesquisa desenvolvida, sendo operacionalizado através das técnicas do referente, da pesquisa bibliográfica dos conceitos operacionais.

## 1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE SUSTENTABILIDADE<sup>3</sup>

A sustentabilidade tem como propósito o desenvolvimento que venha a satisfazer as necessidades das gerações atuais sem que haja comprometimento das gerações futuras.

Cruz e Bodnar<sup>4</sup> esclarecem que a construção e consolidação do princípio da sustentabilidade teve como fundamento histórico a necessidade de avanços econômicos para os países subdesenvolvidos, fazendo uso de tecnologias dos países desenvolvidos sem, contudo, comprometer o equilíbrio ecológico. Segundo os autores, o conceito de sustentabilidade surge somente em 2002:

Um conceito integral de sustentabilidade somente surge em 2002, na Rio+10, realizada em Johannesburgo, quando restou consagrada, além da dimensão global, as perspectivas: ecológica, social e econômica, como qualificadoras de qualquer projeto de desenvolvimento, bem como a certeza de que sem justiça social não é possível alcançar um meio ambiente sadio e equilibrado na sua perspectiva ampla. Dessa forma, só a partir de 2002 é que passa a ser adequado utilizar a expressão 'sustentabilidade', ao invés de desenvolvimento com o qualificativo 'sustentável'. Isso porque a partir deste ano consolida-se a ideia de que nenhum dos elementos (ecológico, social e econômico) deve ser hierarquicamente superior ou compreendido como variável de segunda categoria. Todos são complementares, dependentes e só quando implementados sinergicamente é que poderão garantir um futuro mais promissor.

Depreende-se, pois, que a sustentabilidade é um conceito aberto e subjetivo,

---

<sup>3</sup> Parte desta seção foi retirado de: KOCH, Rafaela Borgo. Licenciamento ambiental como instrumento da política nacional Do meio ambiente para a sustentabilidade. *In*: ANTUNES DE SOUZA, Maria Cláudia da Silva; ARMADA, Charles Alexandre Souza (Org.). **Teoria jurídica e transnacionalidade [recurso eletrônico]: Volume II**. Dados eletrônicos - Itajaí: UNIVALI, 2014.

<sup>4</sup> CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. UNIVALI: 2012. p. 111.



no entanto deve restar claro que a insustentabilidade do modelo em que se vive expõe o planeta a riscos irreversíveis nos âmbitos ecológico e social.<sup>5</sup>

FREITAS<sup>6</sup>, por conseguinte, assinala a respeito do princípio da sustentabilidade:

[...] o princípio do desenvolvimento sustentável (ou da sustentabilidade, como se prefere), levado a bom termo, introduz gradativa e plasticamente, na sociedade e na cultura, um novo paradigma [...] o princípio constitucional da sustentabilidade estatui, com eficácia direta e imediata, em primeiro lugar, o reconhecimento da titularidade dos direitos daqueles que ainda não nasceram. Em segundo lugar, impõe assumir a ligação de todos os seres, cima das coisas, e a inter-relação de tudo. De fato, uma das lições mais significativas das ciências ambientais é de que todas as coisas são interdependentes. Em terceiro lugar, o princípio determina sopesar os benefícios, os custos diretos e as externalidades, ao lado dos custos de oportunidade, antes de cada empreendimento.

Desta forma, o princípio da sustentabilidade revela-se como um princípio constitucional que determina a responsabilidade do Estado e da sociedade para a concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, assegurando o direito ao bem-estar no presente e no futuro.<sup>7</sup>

Para o Freitas<sup>8</sup> a sustentabilidade é um valor supremo,

[...] que se desdobra no princípio constitucional, e determina, com eficiência direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro ao bem-estar.

Sendo assim, a sustentabilidade é um princípio constitucional que determina a responsabilidade direta do Estado na concretização do desenvolvimento sustentável, preferencialmente de modo preventivo e precavido para o presente e para as futuras gerações.

Para Leff, citado por Padilha<sup>9</sup>, a sustentabilidade é uma necessidade, “[...] a sustentabilidade aparece como uma necessidade de restabelecer o lugar da natureza na teoria

---

<sup>5</sup> CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. p. 113.

<sup>6</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Forum, 2012. p. 31-33.

<sup>7</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 41.

<sup>8</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 133-134.

<sup>9</sup> PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 16.

economia e nas práticas de desenvolvimento, internalizando condições ecológicas da produção que assegurem a sobrevivência e um futuro para humanidade”.

Dessa forma, a sustentabilidade surge como uma necessidade de repensar o modo de vida no planeta, seja pelas teorias de economia ou pelas práticas do desenvolvimento, visando condições ecológicas de sobrevivência humana no planeta.

Portanto, a sustentabilidade evoca um pensamento contrário a tudo o que se viveu no planeta até os dias atuais. A consciência de que o tempo de sobrevivência humana no planeta está chegando ao fim, deve ser o plano de fundo de toda a mudança de atitude que o planeta suplica.

Nesse norte, políticas ambientais devem ser implementadas para garantir a sobrevivência humana nas presentes e futuras gerações. Necessário se faz a mudança do padrão de economia atual para a economia verde, como forma de implementação da sustentabilidade.

## **2. CONCEITO DE ECONOMIA VERDE**

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) define economia verde como uma economia que resulta em melhoria do bem-estar da humanidade e igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz significativamente riscos ambientais e escassez ecológica. Em uma economia verde, o crescimento de renda e de emprego deve ser impulsionado por investimentos públicos e privados que reduzem as emissões de carbono e poluição e aumentam a eficiência energética e o uso de recursos, e previnem perdas de biodiversidade e serviços ecossistêmicos. Esses investimentos precisam ser gerados e apoiados por gastos públicos específicos, reformas políticas e mudanças na regulamentação.<sup>10</sup>

Desta feita, a economia verde não é a substituição de um desenvolvimento sustentável. Ao contrário, representa uma forma de se alcançar desenvolvimento nos níveis regional, nacional e global.

---

<sup>10</sup> PNUMA, 2011, **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza: Síntese para Tomadores de Decisão**. Disponível em: [www.unep.org/greeneconomy](http://www.unep.org/greeneconomy), acessado em 22/06/2014.

A economia verde, portanto, é definida como um conjunto de processos produtivos, sejam eles industriais, comerciais, agrícolas e de serviços que, aplicados em determinado local, promovam um desenvolvimento sustentável nos aspectos ambiental e social.<sup>11</sup> Neste sentido, a economia verde é o conjunto de processos que visa o melhoramento do desenvolvimento sustentável, com foco nos aspectos ambiental e social.

A esse respeito, Diniz e Bermann<sup>12</sup> destacam que a noção de economia verde é recente:

A noção de economia verde é mais recente que o conceito de desenvolvimento sustentável. Pode-se definir economia verde como aquela que "resulta em melhoria do bem-estar humano e equidade social, ao mesmo tempo em que reduz significativamente os riscos ambientais e a escassez ecológica" (United Nations..., 2011, p.16). Uma economia verde possui baixas emissões de carbono, eficiência no uso de recursos e inclusão social.

Depreende-se, pois, que a economia verde pode ser entendida como sendo um sistema de baixa emissão de carbono e eficiência no uso dos recursos naturais, que resulta em melhoria do bem-estar da humanidade e igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz significativamente riscos ambientais e escassez ecológica.

### 3. GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL<sup>13</sup>

O Direito Ambiental é ramo do direito que estuda o ambiente, sendo este integrante do conjunto de elementos naturais e culturais cuja interação constitui e condiciona o meio em que o homem vive. Dessa forma, o meio ambiente é entendido por alguns autores como sendo a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Disponível em: [http://www.suapesquisa.com/ecologiasaude/economia\\_verde.htm](http://www.suapesquisa.com/ecologiasaude/economia_verde.htm).

<sup>12</sup> DINIZ, Eliezer M.; BERMAN, Célio. **Economia verde e sustentabilidade**. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142012000100024](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100024), acessado em 20/06/2014.

<sup>13</sup> Parte desta seção foi retirado de: SCHLICKMANN, Flávio; KOCH, Rafaela Borgo. **O direito ambiental como fator de crise do Estado Moderno**. Artigo produzido como requisito para conclusão da disciplina Estudos de Direito Constitucional Comparado - Universidade de Perugia - UNIPG, Ministrada pelo Professor Doutor Maurizio Oliviero. Itajaí: UNIVALI, 2014.

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 20.

Para Silva<sup>15</sup>, a qualidade do meio ambiente em que se vive influi diretamente na própria qualidade de vida. Nesse sentido, o meio ambiente pode ser:

[...] satisfatório e atrativo, e permitir o desenvolvimento individual, ou pode ser nocivo, irritante e atrofiante [...] A qualidade do meio ambiente transforma-se, assim, num bem ou patrimônio, cuja preservação, recuperação ou revitalização se tornam um imperativo do Poder Público, para assegurar uma boa qualidade de vida, que implica boas condições de trabalho, lazer, educação, saúde, segurança – enfim, boas condições de bem-estar do Homem e de seu desenvolvimento.

Portanto, a preservação, recuperação ou revitalização do meio ambiente é competência do Poder Público, devendo o mesmo proporcionar um meio ambiente sadio, satisfatório e atrativo, através de políticas públicas que visem assegurar uma qualidade de vida às pessoas.

A preocupação com o meio ambiente, por parte das Nações Unidas, se deu apenas no fim da década de 1960, quando sua Assembleia Geral aprovou a convocação de uma Conferência das Nações Unidas para debate dos problemas do meio ambiente humano.

Carvalho<sup>16</sup> entende o Direito Ambiental como sendo o conjunto de princípios e regras destinadas à proteção do meio ambiente, compreendendo medidas administrativas e judiciais, com a reparação econômica e financeira dos danos causados ao ambiente e aos ecossistemas de uma maneira geral.

Mukai<sup>17</sup>, a seu turno, define Direito Ambiental como conjunto de normas e institutos jurídicos pertencentes a vários ramos do Direito reunidos por sua função instrumental para a disciplina do comportamento humano em relação ao seu meio ambiente.

Para Freitas e Freitas<sup>18</sup>, o Direito Ambiental é um novo ramo do Direito, com especialidades, e ligações com outros ramos da ciência, notadamente com a biologia, engenharia florestal, química, e diversas outras especialidades que dão suporte à conduta do homem. Como novo ramo do Direito Público, possui dois aspectos: um

---

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. p. 24.

<sup>16</sup> CARVALHO, Carlos Gomes de. **Introdução ao direito ambiental**. Cuiabá: Verde-Pantanal, 1990. p. 140.

<sup>17</sup> MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 10.

<sup>18</sup> FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes contra a natureza: (de acordo com a Lei 9.605/98)**. 8 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006. p. 21.

consistente no conjunto de normas jurídicas disciplinadoras da proteção da qualidade do meio ambiente; e outro como ciência, que tem por finalidade o conhecimento sistematizado das normas e princípios ordenadores da qualidade do meio ambiente.

Atualmente, um dos fenômenos interessantes e característicos das últimas décadas é a tomada de consciência de que o planeta corre perigo, em virtude da aceleração do desequilíbrio ecológico, causado principalmente pela atividade humana.<sup>19</sup>

Para Freitas<sup>20</sup>, a espécie humana corre riscos, sendo que ao que tudo indica, em milhões de anos, o planeta Terra não será extinto, mas sim a humanidade. A gravidade das questões ambientais encontra-se em estágio crucial da história, uma vez que a crise ambiental é iminente e não há como estimar os males causados pela emissão das muitas toneladas de gases tóxicos no meio ambiente.

Cretella Neto<sup>21</sup> afirma que não há dúvidas de que, em relação ao meio ambiente, a sensação é que se vive um dos sintomas da crise de civilização que assola o mundo, e que prenuncia um novo período da História do ser humano. Em razão disso, entende que:

A compreensão atual é a de que os elementos do meio ambiente não podem ser estudados isoladamente, já que o ar, a água doce, os oceanos e as diferentes formas de vida estão interligados e, mais que isso, as diferentes formas de poluição ignoram fronteiras políticas e, frequentemente, também as geográficas uma vez que problemas como a poluição radiativa, por exemplo, podem assolar mais de um continente.

Sendo assim, em razão da crise que assolará a sobrevivência do ser humano no planeta, as questões relativas ao meio ambiente não podem ser analisadas isoladamente, uma vez que todas as questões elementares do meio ambiente estão ligadas, e as formas de poluição ignoram fronteiras políticas e geográficas.

Por esta razão, a lógica dos estados nacionais demonstra que os mesmos estão, nas palavras de Cruz<sup>22</sup>, "enclausurados em suas soberanias", uma vez que há crise de

---

<sup>19</sup> CRETELLA NETO, José. **Curso de direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 53.

<sup>20</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 23.

<sup>21</sup> CRETELLA NETO, José. **Curso de direito internacional do meio ambiente**. p. 55.

<sup>22</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade [recurso eletrônico]**. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 134.

representação dos mesmos:

A reflexão teórica aqui apresentada sustenta-se em duas justificativas ou razões fundamentais. A primeira decorre da própria sensibilização global para o problema do clima em função da falta de metas de controle, pelos estados, de emissões de gases e da extrema necessidade de um novo e amplo acordo global a respeito da matéria. A segunda da ausência do alcance pleno dos objetivos idealizados e esperados na Conferência Climática da ONU.

Assim, repensar o Direito Ambiental como Internacional é parte da reflexão a ser adotada, no sentido de realização do controle, pelos estados (e aqui não enclausurados nas suas soberanias), no sentido de uma nova formatação para as relações jurídicas globais avançarem com a intensidade e consistência necessárias para a análise do clima.

Partindo-se desta premissa, a superação do Estado Moderno nos moldes vistos até então, reclama a implementação de uma Governança Ambiental Global, como sendo fator essencial para a sobrevivência da humanidade.

No que refere a Governança para o desenvolvimento global do direito ambiental, para Barros-Platiau<sup>23</sup>, é necessário alertar para duas abordagens que coexistem:

[...] A primeira é mais institucional e originou-se na proposta do embaixador Pardo, em 1967, da criação do conceito de patrimônio comum da humanidade. Fundamenta-se no princípio de que o meio ambiente pertence à humanidade, que deve zelar pela equidade intergerações. Uma segunda abordagem, ao contrário, funda-se na incapacidade institucional para exigir que os Estados tomem medidas mais sérias para o desenvolvimento do direito internacional.

A governança ambiental global, portanto, deve existir para possa haver a proteção do meio ambiente, uma vez que este é patrimônio da humanidade. Além disso, cumpre ressaltar que os Estados não possuem capacidade institucional para a implementação de medidas sérias de desenvolvimento do direito internacional do meio ambiente.

Visto isso, fica claro que as políticas ambientais de mudança para uma Economia Verde sugeridas pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

---

<sup>23</sup> BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **Novos atores, governança global e o direito internacional ambiental**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31997-37543-1-PB.pdf>, acessado em 19/08/2014.

(PNUMA), possuem relevância para a propositura de uma governança ambiental global, como se verá a seguir.

#### **4. A NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS DO PNUMA PARA A PERSECUÇÃO DA SUSTENTABILIDADE<sup>24</sup>**

A cartilha do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente sugere Políticas Ambientais para os Estados no sentido da implementação da sustentabilidade e para o alcance de uma Economia Verde.

Quanto ao desmatamento: “A redução do desmatamento e o aumento do reflorestamento por si só fazem muito sentido economicamente, e também apoiam agricultura e o modo de vida rural”.

Assim, a redução do desmatamento e o aumento do reflorestamento fazem sentido economicamente e ecologicamente, no sentido de que a sustentabilidade pressupõe a preocupação com as futuras gerações.

No que refere a “O esverdeamento da agricultura oferece um meio de alimentar a crescente população mundial sem debilitar a base de recursos naturais do setor”. Dessa forma, a mudança para a agricultura verde, ofereceria uma possibilidade de não atrofiar a base de recursos alimentares mundiais.

No que tange ao uso da água, destaca-se: “A crescente escassez de água pode ser mitigada com políticas para aumentar investimentos na melhoria da eficiência e fornecimento de água”.

Nesse sentido, o suprimento necessário de água doce, de qualidade e em quantidade suficientes, é um serviço básico do ecossistema. Ocorre que cada vez mais o mundo se depara com a escassez desse recurso vital, muito por conta da forma indevida de retirada da água do mundo, sendo isto insustentável.

Quanto à pesca, “o investimento para atingir níveis sustentáveis de pesca irá assegurar uma corrente vital de renda a longo prazo”. No desenvolvimento da

---

<sup>24</sup> Esta seção é baseada em: PNUMA, 2011, **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza: Síntese para Tomadores de Decisão**. Disponível em: [www.unep.org/greeneconomy](http://www.unep.org/greeneconomy), acessado em 22/06/2014.

economia o setor pesqueiro sempre foi essencial, no entanto, em uma Economia Verde os investimentos no aumento da capacidade de reprodução devem ser maiores que a capacidade de pesca.

Sobre a questão energética, a “energia renovável pode desempenhar um papel de boa relação custo-benefício numa estratégia para eliminar a pobreza de energia”. Nesse sentido, o movimento em direção a uma economia verde visa a aumentar o acesso a serviços e infraestruturas como meio de aliviar a pobreza e melhorar a qualidade geral de vida.

De acordo com a cartilha do PNUMA, “Uma mudança para uma economia verde também significa uma mudança no padrão de empregos que, no mínimo criará tantos empregos quanto criariam as práticas atuais”. Dessa forma, a implementação da Economia Verde garantirá no mínimo a criação do mesmo número de empregos quanto criam as práticas atuais.

Sugere ainda o PNUMA:

Uma economia verde substitui os combustíveis fósseis por energias renováveis e tecnologias de baixa emissão de carbono.

A política do governo tem um papel essencial no aumento de incentivos nos investimentos em energia renovável.

Seguindo esta premissa, ao substituir combustíveis fósseis por outras energias renováveis, com tecnologias de baixa emissão de carbono, a economia verde dessa forma, ajudaria a evitar a volatilidade dos preços para os combustíveis fósseis além de oferecer benefícios de redução. Ademais, a política do governo deve ser de aumentar os incentivos nesses investimentos em energia renovável.

Outras atividades que estão se tornando cada vez mais lucrativas são a reciclagem e a recuperação da energia derivada de resíduos. Nesse norte, para o PNUMA,

A reciclagem e a recuperação da energia derivada dos resíduos são atividades que estão se tornando cada vez mais lucrativas e devem continuar a ser uma vez que os resíduos desperdiçados tornam-se recursos cada vez mais valiosos.

Portanto, a reciclagem e o aproveitamento dos resíduos sólidos gerados, em uma Economia Verde, teria papel fundamental no alcance da sustentabilidade, uma



vez que possuem potencial energético para gerar muito energia, sendo que no contexto da economia verde, até 2050 todos os resíduos de biomassa seriam convertidos ou recuperados em forma de energia.

Ao alcançar-se a economia verde, esta ofereceria um “estilo de vida urbana mais sustentável e uma mobilidade com baixa emissão de carbono”. Nesse norte, atualmente cerca de 50% da população mundial vive em áreas urbanas, mas consome 60-80% de energia, assim como é responsável por 75% das emissões de Carbono.

Nesse contexto, o rápido processo de urbanização compromete o abastecimento de água potável, os sistemas de esgoto e a saúde pública, resultam em oferta de infraestruturas precárias, no declínio do desempenho ambiental e em custos significativos para o setor de saúde pública.

Ao tratar do transporte, a cartilha do PNUMA assim dispõe: “Quanto ao transporte, as atuais modalidades que se baseiam principalmente em veículos privados e motorizados contribuem de forma considerável para a mudança climática, poluição e riscos para a saúde”.

A troca do meio de transporte particular para o público e o não-motorizado, então, poderia trazer benefícios econômicos e de saúde para o desenvolvimento global da sustentabilidade.

Notadamente no que se refere à forma de aplicação de todas essas políticas ambientais para a transposição do atual modelo para a economia verde, “Os acordos ambientais internacionais podem facilitar e estimular uma transição para uma economia verde”.

A Governança ambiental global, por conseguinte, teria papel fundamental na implementação da Economia Verde, e conseqüentemente, influenciaria sobremaneira a persecução da sustentabilidade. A transposição para a Economia Verde demonstraria, como proposto, avanços em diversos setores, resolução de problemáticas, e uma forma de prorrogação da existência do homem no planeta.

Para o alcance da sustentabilidade, as políticas discutidas reclamam a implementação em sua totalidade. A preocupação deve ser, como visto anteriormente

quando se tratou da sustentabilidade, em repensar a forma de utilização dos recursos naturais, visando resguardar a direito das presentes e das futuras gerações de um meio ambiente sadio.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme estudado no presente artigo, a sustentabilidade revela-se como um princípio constitucional que determina a responsabilidade do Estado e da sociedade para a concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial.

Nesse sentido, a sustentabilidade é um princípio constitucional que determina a responsabilidade direta do Estado na concretização do desenvolvimento sustentável, preferencialmente de modo preventivo e precavido para o presente e para as futuras gerações. Assim, a sustentabilidade evoca um pensamento contrário a tudo o que se viveu no planeta até os dias atuais, notadamente no que refere a consciência de que o tempo de sobrevivência humana no planeta está chegando ao fim.

Para tanto, estudou-se a economia verde, definida pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) como uma economia que resulta em melhoria do bem-estar da humanidade e igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz significativamente riscos ambientais e escassez ecológica. Para a economia verde, o crescimento de renda e de emprego deve ser impulsionado por investimentos públicos e privados que reduzem as emissões de carbono e poluição e aumentam a eficiência energética e o uso de recursos.

Restou claro que a governança ambiental global deve existir para que haja a proteção do meio ambiente, uma vez que este é patrimônio da humanidade. A Governança ambiental global, para tanto, teria papel fundamental na implementação da Economia Verde, e por consequência, influenciaria sobremaneira a persecução da sustentabilidade.

Dito isto, a transposição para a Economia Verde, feita através de políticas públicas sugeridas, demonstraria avanços em diversos setores, resolução de problemáticas, e uma forma de prorrogação da existência do homem no planeta.

A questão central do presente estudo se direciona no sentido de ser instrumento de persecução da sustentabilidade as políticas públicas sugeridas pelo PNUMA. Nos moldes em que foram analisadas, tais políticas discutidas reclamam a implementação em sua totalidade a fim de que a sustentabilidade se faça possível. A preocupação se direciona em repensar a forma de utilização dos recursos naturais, visando resguardar o direito das presentes e das futuras gerações de um meio ambiente sadio e equilibrado.

#### REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **Novos atores, governança global e o direito internacional ambiental.** Disponível em:

<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31997-37543-1-PB.pdf>, acessado em 19/08/2014.

CARVALHO, Carlos Gomes de. **Introdução ao direito ambiental.** Cuiabá: Verde-Pantanal, 1990.

CRETELLA NETO, José. **Curso de direito internacional do meio ambiente.** São Paulo: Saraiva, 2012.

CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico]. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2012.

DINIZ, Eliezer M.; BERMANN, Célio. **Economia verde e sustentabilidade.** Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142012000100024](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100024), acessado em 20/06/2014.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes contra a natureza: (de acordo com a Lei 9.605/98).** 8 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

[http://www.suapesquisa.com/ecologiasaude/economia\\_verde.htm](http://www.suapesquisa.com/ecologiasaude/economia_verde.htm).

KOCH, Rafaela Borgo. **Licenciamento ambiental como instrumento da política nacional**

do meio ambiente para a sustentabilidade. *In*: ANTUNES DE SOUZA, Maria Cláudia da Silva; ARMADA, Charles Alexandre Souza (Org.). **Teoria jurídica e transnacionalidade** [recurso eletrônico]: Volume II. Dados eletrônicos - Itajaí: UNIVALI, 2014.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PNUMA, 2011, **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza**: Síntese para Tomadores de Decisão. Disponível em: [www.unep.org/greeneconomy](http://www.unep.org/greeneconomy), acessado em 22/06/2014.

SCHLICKMANN, Flávio; KOCH, Rafaela Borgo. **O direito ambiental como fator de crise do Estado Moderno**. Artigo produzido como requisito para conclusão da disciplina Estudos de Direito Constitucional Comparado - Universidade de Perugia - UNIPG, Ministrada pelo Professor Doutor Maurizio Oliviero. Itajaí: UNIVALI, 2014.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

# GLOBALIZAÇÃO E MEIO AMBIENTE: O PROTOCOLO DE QUIOTO COMO MARCO PARA A COLOCAÇÃO EM PRÁTICA DO MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO LIMPO (MDL)

Jorge Hector Morella Junior<sup>1</sup>

Mariza Viecili<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda a globalização e a sua influência sobre os Estados, especialmente no que tange às situações que envolvem o Meio Ambiente.

O artigo trata de considerações sobre a globalização e o Meio Ambiente, trazendo reflexões de que maneira a primeira pode e influencia as relações entre os Estados, tal como a criação e colocação em prática de acordos internacionais que tenham por finalidade a proteção do Meio Ambiente.

Diante disso, o objetivo geral do presente artigo, é destacar o Protocolo de Quioto e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), uma vez que este último surge como uma alternativa proposta pelo próprio Protocolo de Quioto para diminuir os níveis de poluição já identificados e expostos em conferências internacionais.

Os objetivos específicos deste artigo são: conceituar o fenômeno da globalização; identificar as principais conferências internacionais relacionadas ao Meio Ambiente; apresentar o Protocolo de Quioto e abordar o MDL. Em relação à Metodologia na Fase de Investigação<sup>3</sup> foi utilizado o Método Indutivo<sup>4</sup>, no momento

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciência Jurídica. Aluno do Curso de Doutorado do PPCJ - UNIVALI. Artigo desenvolvido para a disciplina "Estado Contemporâneo e Direito Ambiental", ministrada pelo Prof. Gabriel Real Ferrer, Doutor, no Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

<sup>2</sup> Mestre em Ciência Jurídica. Aluna especial do Curso de Doutorado do PPCJ - UNIVALI. Artigo desenvolvido para a disciplina "Estado Contemporâneo e Direito Ambiental", ministrada pelo Prof. Gabriel Real Ferrer, Doutor, no Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

<sup>3</sup> "[...] momento no qual o Pesquisador busca e recolhe os dados, sob a moldura do Referente estabelecido[...]. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. 10 ed. Florianópolis: OAB-SC editora, 2007. p. 101.

de Tratamento de Dados o Método Cartesiano, e, o Relatório dos Resultados elaborado na base lógica indutiva<sup>5</sup>.

Para operacionalizar a Pesquisa foram acionadas Categorias<sup>6</sup>, do Conceito Operacional<sup>7</sup> e da Pesquisa Bibliográfica<sup>8</sup>.

O artigo está estruturado em quatro seções, estruturadas para atender aos objetivos propostos.

## 1. O FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO<sup>9</sup>

Uma das expressões que mais se ouve falar nos últimos tempos e que muitas vezes é considerada a causa de muitas das tragédias pós-modernas é o fenômeno da Globalização e os efeitos causados por esta ao planeta, economias, pessoas e ao Meio Ambiente. Nesse sentido, muitos autores trazem à tona discursos sobre o tema e a maneira que o mesmo deve ser observado pela população mundial.

Sobre o exposto, propõe Beck<sup>10</sup> que, “globalização significa, diante deste quadro, *os processos*, em cujo andamento os Estados nacionais veem a sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações

---

<sup>4</sup> “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. p. 104.

<sup>5</sup> Sobre os métodos e técnicas nas diversas fases da Pesquisa Científica, vide PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica**, *op. cit.*, especialmente, p. 99-107.

<sup>6</sup> “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. p. 31.

<sup>7</sup> “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos [...]”. PASOLD, César Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. p. 45.

<sup>8</sup> “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais. PASOLD, César Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. p. 239.

<sup>9</sup> Lembra-se que outros autores preferem outras terminologias, entre estes destaca-se CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. p. 17. “A expressão ‘mundialização do capital’ é a que corresponde mais exatamente à substância do termo inglês ‘globalização’, que traduz a capacidade estratégica do todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta ‘globais’. O mesmo vale, na esfera financeira, para as chamadas operações de arbitragem. A integração internacional dos mercados financeiros resulta, sim, da liberalização e desregulamentação que levaram à abertura dos mercados nacionais e permitiram sua interligação em tempo real. Mas baseia-se, sobretudo, em operações de arbitragem feitas pelos mais importantes e mais internacionalizados gestores de carteiras de ativos, cujo resultado decide a integração ou exclusão em relação às ‘benesses das finanças de mercado’”.

<sup>10</sup> BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do globalismo**: resposta à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 30.

sofrerem a interferência cruzada dos atores transnacionais”.

Para o autor, Globalização<sup>11</sup> é a absorção de toda a identidade que o Estado sofrerá de autores internacionais, ou seja, de atores mais variados que podem ser outros Estados, Organizações e Instituições estão direta ou indiretamente influenciando uns aos outros.

Sobre a globalização e o sentido que este deve adquirir, especialmente no que tange à possibilidade de sanar problemas internacionais, lembra Cruz e Bodnard<sup>12</sup>:

A globalização só terá sentido e será verdadeiramente universal se for capaz de estruturar e criar um conjunto de relações de um novo tipo. Um mundo globalizado pressupõe novas relações de interdependência, novas necessidades e, por que não, novos problemas. Pressupõe ainda novos sujeitos capazes de fazer frente aos desafios globais.

Nesse sentido, a Globalização deverá ser uma alternativa para diminuir as desigualdades entre Estados e pessoas dos mais diversos continentes. No entanto, com a Globalização, a interdependência entre os Estados aumenta, surgindo assim, novos problemas locais, nacionais e internacionais, sendo necessário, portanto, também a colocação em prática de soluções para estas novas relações que surgem, sendo algumas destas, relações de conflitos dos mais diversos.

Sobre esta situação, lembra Santos<sup>13</sup>:

Neste mundo globalizado, a competitividade, o consumo, a confusão dos espíritos constituem baluartes do presente estado de coisas. A competitividade comanda nossas formas de ação. O consumo comanda nossas formas de inação. E a confusão dos espíritos impede o nosso entendimento do mundo, do país, do lugar, da sociedade e de cada um de nós mesmos.

Nesse sentido, para o autor, o mundo globalizado pode ser um mundo de

---

<sup>11</sup> BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do globalismo**: resposta à globalização. Beck comenta as diferenças e confusões feitas com relação ao termo globalização: “Minha intenção [...] é afastar para longe esse megafantasma que ronda a Europa, estabelecendo uma distinção entre *globalismo*, de um lado, e *globalidade* ou *globalização*, de outro.” p. 27; [...]. *Globalismo* significa a concepção de que o mercado mundial bane ou substitui, ele mesmo, a ação política; trata-se portanto de uma ideologia do império do mercado mundial, da ideologia do neoliberalismo.” p. 27; [...] *Globalidade* significa: *Já vivemos há tempos em uma sociedade mundial*, ao menos no sentido de que a idéia de espaços isolados se tornou fictícia. Nenhum país, nenhum grupo pode se isolar dos outros.” p. 29.

<sup>12</sup> CRUZ, Paulo Márcio e BODNARD, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajai: Univali, 2012. *ebook* <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>. p. 24.

<sup>13</sup> SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 18ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.p. 46.

confusão e paradoxal, onde os Estados e populações muitas vezes não sabem se devem ou não agir, se devem ou não se manter inertes às novas situações surgidas junto com o fenômeno da Globalização.

Com relação ao proposto, complementa ainda Unneberg<sup>14</sup>:

Em tempos de globalização, intercâmbio crescente das populações humanas e devastação ambiental transnacionalizada e em alta escala, as lições trazidas pela Constituição do Equador do reconhecimento da unidade nacional na diversidade populacional merecem a devida reflexão e acolhida pelo constitucionalismo mundial, como paradigma fundante de uma nova ética social frente aos desafios da contemporaneidade.

Em contrapartida, nota-se que Estados, como o Equador, por exemplo, criam alternativas para rever sua participação no planeta, especialmente no que tange às relações de Meio Ambiente voltadas à globalização. Portanto, percebe-se alguns atores internacionais repensando sua condição enquanto ente capaz de alterar uma sociedade ou uma realidade, no entanto, esta reflexão ainda é incipiente, mas já serve de exemplo.

Com relação à globalização lembra Stelzer<sup>15</sup>:

A globalização também não pode ser caracterizada enquanto mera aceleração dos fenômenos anteriores de internacionalização, pois houve mutação do mapa conceitual, especialmente da soberania, agora relativa, divisível, permeável.

Para a autora, a Globalização pode ser vista como um divisor de águas, pois esta trouxe consigo novos conceitos e fenômenos até então nunca observados na magnitude como nota-se nos dias atuais, nesse sentido, o próprio conceito de Soberania está sendo revisto e em alguns locais está até mesmo sendo remodelado.

Nesse sentido, os Estados e demais atores internacionais estão revendo sua condição enquanto agente internacional com capacidade de alterar e modificar realidades. O Estado, por exemplo, vê-se permeado de regras e normas criadas internacionalmente que possuem como fundamento, muitas vezes, a sua manutenção baseada em substâncias e situações até então nunca vivenciadas. Os demais atores

---

<sup>14</sup> UNNEBERG, Flávia Soares. In WOLKMER, Antonio Carlos e MELO, Milena Petters (org.). **Constitucionalismo Latino-Americano**. Tendências Contemporâneas. Curitiba: Juruá, 2013. p. 139

<sup>15</sup> STELZER, Joana. **União Européia e supranacionalidade: desafios ou realidade?** 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009. p. 121.



internacionais, possuem ainda a capacidade e condições de “obrigar” o Estado a rever seus próprios conceitos e princípios. Para tanto, o mundo vive uma situação ímpar, que por sua vez, ainda está sendo escrita e que somente em um futuro próximo serão colhidos os frutos, doces ou não.

## **2. PRINCIPAIS CONFERÊNCIAS SOBRE MEIO AMBIENTE<sup>16</sup>**

Neste momento destaca-se, de forma resumida, as principais conferências internacionais sobre o Meio Ambiente, que orientarão os Estados nessa nova seara que se abre.

### **2.1. CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO (SUÉCIA, 1972)**

Nesta Conferência foram criados os 26 princípios que iriam direcionar os cidadãos de todo o mundo a melhorar e preservar o Meio Ambiente.

“Passaram as nações a compreender que nenhum esforço, isoladamente, seria capaz de solucionar os problemas ambientais do planeta”.<sup>17</sup>

Destaca-se que no mesmo ano houve a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)<sup>18</sup>, programa este que coordena os trabalhos da Organização das Nações Unidas (ONU) em nome do Meio Ambiente global.

### **2.2. CONFERÊNCIA NO BRASIL (RIO DE JANEIRO, 1992)**

O documento final da Rio/92, ratificou muitos dos princípios da Conferência de Estocolmo/72 e enfatizou outros, especialmente dentro do foco do Desenvolvimento

---

<sup>16</sup> Neste tópico serão abordadas as principais Conferências Internacionais que tratam do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). No entanto, destaca-se que existem outras Conferências que também tratam do Meio Ambiente.

<sup>17</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 41.

<sup>18</sup> O PNUMA foi criado em 1972 pela Assembleia Geral da ONU como um dos resultados da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano. Teve seu mandato ampliado com o advento da Agenda 21, passando a ser responsável, junto com os Estados e organismos da ONU, pela concretização dos objetivos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e pela Agenda 21. O Programa opera a partir de sua sede em Nairóbi.

Sustentável<sup>19</sup>.

A Conferência da ONU propiciou um debate e mobilização da comunidade internacional em torno da necessidade de uma urgente mudança de comportamento visando a preservação da vida na Terra. A Conferência ficou conhecida como 'Cúpula da Terra' (*Earth Summit*), e realizou-se no Rio de Janeiro entre 3 e 14 de junho de 1992, contando com a presença de 172 países (apenas seis membros das Nações Unidas não estiveram presentes), representados por aproximadamente 10.000 participantes, incluindo 116 chefes de Estado. Além disso, receberam credenciais para acompanhar as reuniões cerca de 1.400 organizações-não-governamentais e 9.000 jornalistas.<sup>20</sup>

A Conferência de 1992 teve como objetivo decidir que medidas os Estados deveriam tomar para diminuir a degradação ambiental e preservar o Meio Ambiente para as gerações futuras. Havia, também, a intenção de introduzir a ideia do desenvolvimento sustentável, um modelo de crescimento econômico menos consumista e mais adequado ao equilíbrio ecológico.

### 2.3. CONFERÊNCIA DE QUIOTO<sup>21</sup> (JAPÃO, 1997)

Nesta conferência foi criado o **Protocolo de Quioto**, um documento legalizado que sugere a redução de gases do efeito estufa (cujas metas são de 5,2%) e para que fosse aprovado, os países desenvolvidos deveriam aceitar o acordo, pois eles correspondiam a maior parte das emissões de gases poluentes da atmosfera. Assim, com a criação do protocolo surge o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e os Certificados de Carbono.<sup>22</sup>

O Protocolo de Quioto foi criado na tentativa de auxiliar a conter a destruição ambiental e também criar meios para conservação do mesmo. Assim, diversas medidas foram adotadas em Quioto e aperfeiçoadas em diversas conferências.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> REIS, Jair Teixeira dos. **Resumo de direito ambiental**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2008. p.152.

<sup>20</sup> Extraído do ensaio **Entendendo o meio ambiente**. Disponível em: [http://www.ecclesia.com.br/Biblioteca/fe\\_e\\_meio\\_ambiente/principais\\_conferencias\\_internacionais\\_sobre\\_o\\_meio\\_ambiente\\_e\\_documentos\\_resultantes.html](http://www.ecclesia.com.br/Biblioteca/fe_e_meio_ambiente/principais_conferencias_internacionais_sobre_o_meio_ambiente_e_documentos_resultantes.html). Acesso em: 27 ago. 2014.

<sup>21</sup> A Conferência em Quioto será apresentada de forma mais consistente, neste artigo, na sua sequência.

<sup>22</sup> BRASIL. **ONUBR**. Disponível em: <[http://protocolo-de-kyoto.info/mos/view/Confer%C3%Aancias\\_sobre\\_Meio\\_Ambiente/](http://protocolo-de-kyoto.info/mos/view/Confer%C3%Aancias_sobre_Meio_Ambiente/)>. Acesso em 25 ago. 2014.

<sup>23</sup> MORELLA JÚNIOR, Jorge Hector; GONÇALVES, Bruna Luiza. Mecanismo de desenvolvimento limpo e as oportunidades no mercado de carbono. (in STELZER, Joana; NASCIMENTO, Natalí; MORELLA, Patrícia Duarte Peixoto. **Desafios do Comércio Mundial: sustentabilidade e internacionalização de empresas**. Coleções Negócio Mundiais). Itajaí: Editora Univali, 2009. p. 20.

O Protocolo de Quioto é uma das maiores ferramentas que se tem para se combater a devastação ambiental e mensurar como os efeitos da poluição (em diversas formas) abalam o equilíbrio do planeta.

#### **2.4. CONFERÊNCIA EM BUENOS AIRES (ARGENTINA, 1998)**

Estados desenvolvidos e em desenvolvimento buscaram acordo para reduzir a emissão de gases, como o dióxido de carbono. O ‘mecanismo de desenvolvimento limpo’, ação proposta em Quioto e conhecida como MDL, foi o centro da pauta.

Embora tenha sido aprovado em Quioto, tal dispositivo causou desconfiança nos países em desenvolvimento. Eles temem que os países ricos utilizem a compra de cotas de contaminação para evitar o cumprimento de seus limites. O plano [...] permite que um país repasse a outra sua porção não utilizada de cotas de emissões de gases.<sup>24</sup>

O principal objetivo da reunião foi estabelecer um programa de trabalho e um cronograma para o regime de transição de emissões de gases e para o mecanismo de “desenvolvimento limpo”. Esses tópicos foram aprovados em Quioto depois de uma negociação difícil, que ficou de ser concluída em Buenos Aires.

#### **2.5. CONFERÊNCIA DE MARRAKESH (MARROCOS, 2001)**

Este Acordo, tal como os anteriores, também define as regras operacionais para o Uso da Terra, Mudança de Uso da Terra e Florestas, os mecanismos de flexibilização, a definição do sistema nacional de inventários de emissões, informações adicionais derivadas do Protocolo de Quioto e do processo de revisão das comunicações nacionais. Foi criado também o Comitê Executivo do MDL.<sup>25</sup>

Este Conferência surge como uma alternativa para se criar e colocar em prática um Comitê que tem por finalidade resguardar e observar se as regras relacionadas ao MDL estarão sendo seguidas.

---

<sup>24</sup> Disponível em: [http://www.amazonialegal.com.br/textos/meio\\_ambiente/Conferencia.htm](http://www.amazonialegal.com.br/textos/meio_ambiente/Conferencia.htm). Acesso em: 28 ago. 2014.

<sup>25</sup> Extraído do ensaio **Entendendo o meio ambiente**. Disponível em: [http://www.ecclesia.com.br/Biblioteca/fe\\_e\\_meio\\_ambiente/principais\\_conferencias\\_internacionais\\_sobre\\_o\\_meio\\_ambiente\\_e\\_documentos\\_resultantes.html](http://www.ecclesia.com.br/Biblioteca/fe_e_meio_ambiente/principais_conferencias_internacionais_sobre_o_meio_ambiente_e_documentos_resultantes.html). Acesso em 27 ago. 2014.

## 2.6. CONFERÊNCIA NO BRASIL (RIO DE JANEIRO, 2012) RIO+20

A Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável mais conhecida como Rio+20 aconteceu na cidade do Rio de Janeiro, após vinte anos de realização das conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável, o Rio-92. O objetivo dessa conferência foi garantir e renovar o compromisso entre os políticos para o desenvolvimento sustentável.<sup>26</sup>

Também foi objetivo da Conferência a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes.

A Rio+20 é sobre implementação e ações concretas. Aqui vimos que governos, Sistema ONU estão comprometidos de forma séria. Os acordos voluntários são uma parte fundamental do legado da Conferência e complementam o documento oficial da Rio+20. Estes acordos unem os atores-chave globais numa mesma causa, alcançar o desenvolvimento sustentável. Os governos não podem fazer este trabalho sozinhos, eles precisam do apoio do setor privado e da sociedade civil”, afirmou Sha Zukang.<sup>27</sup>

Certamente que as alternativas, soluções, empreendimentos que visam a diminuição dos impactos ambientais na Humanidade não é responsabilidade somente dos Chefes de Estado, Presidentes e demais Governantes, mas de cada pessoa para salvaguardar os recursos naturais do planeta.

## 3. PROTOCOLO DE QUIOTO

Muito embora os problemas ambientais se apresentam na vida planetária há muitos séculos, foi com a Revolução Industrial (séculos XVIII e XIX) que teve início a problemática da mudança de clima, pois,

---

<sup>26</sup> BRASIL. ONUBR. Disponível em: <[http://protocolo-de-kyoto.info/mos/view/Confer%C3%A2ncias\\_sobre\\_Meio\\_Ambiente/](http://protocolo-de-kyoto.info/mos/view/Confer%C3%A2ncias_sobre_Meio_Ambiente/)>. Acesso em 25 ago. 2014.

<sup>27</sup> RUSHEL, Rogério. Disponível em: <[http://www.portalive.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7318:artigo-qresumo-da-rio20q&catid=115:rogerio-ruschel&Itemid=277](http://www.portalive.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7318:artigo-qresumo-da-rio20q&catid=115:rogerio-ruschel&Itemid=277)>. Acesso em 29 ago. 2014.

em virtude de ações predatórias do ser humano – também denominadas ações antrópicas -, principalmente representadas pela queima de combustíveis fósseis (carvão, petróleo e gás natural) em usinas termoelétricas e indústrias, veículos em circulação e sistemas domésticos de aquecimento, aumentaram-se a emissão e a concentração na atmosferas de gases efeito estufa (GEE).<sup>28</sup>

O Direito Internacional do Meio Ambiente teve sua primeira manifestação em Paris, em uma convenção que teve por objetivo a proteção das aves úteis à agricultura, tendo ocorrido em março de 1902. Nota-se que foi com a Conferência de Estocolmo, na Suécia, em 1972, que as nações passaram “a compreender que nenhum esforço, isoladamente, seria capaz de solucionar o problemas ambientais do planeta”.<sup>29</sup>

Somente a partir da década de 1980<sup>30</sup>, os Estados passaram a debater sobre como enfrentar os problemas decorrentes das ações antrópicas, havendo início de uma dinâmica global na conscientização de que estas ações apresentavam evidente risco para a continuidade de um meio ambiente ecológicamente equilibrado. Assim, após discussões no âmbito da ONU, entendeu-se que haveria prováveis soluções para o problema do aquecimento global e do efeito estufa, quando então foram elencadas três, quais sejam:

A primeira delas seria a **adaptação**, que significaria a adoção de políticas capazes de mitigar os severos efeitos da degradação das condições do ambiente em razão da impossibilidade de colocar em prática políticas públicas que evitariam a ocorrência do dano.

A segunda solução, denominada **engenharia climática**, consistiria em soluções inovadoras que pudessem ser capazes de neutralizar os efeitos das emissões dos GEE sem, todavia, atingir as suas causas.

Por fim, a terceira e última solução basear-se-ia em uma política de **redução de emissões** de GEE a ser adotada nos âmbitos privados e públicos, visando a atingir as causas do problema.<sup>31</sup> (grifo do autor).

Dentre as três soluções expostas, os Estados-membros da ONU elegeram a terceira como sendo a mais dinâmica e eficiente forma de combater a causa de

---

<sup>28</sup> SISTER, Gabriel. **Mercado de Carbono e Protocolo de Quioto**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 01.

<sup>29</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: revista dos tribunais, 2000. p. 41.

<sup>30</sup> Pode-se destacar que foi em 1988, na cidade canadense de Toronto, que ocorreram as primeiras reuniões entre entidades públicas e privadas no sentido de discutir a respeito das mudanças climáticas, tão evidentes que se tornaram, e que causam muita preocupação, sendo absolutamente necessários e urgentes os devidos cuidados pelos Países, pelas entidades científicas, pela sociedade organizada a fim de buscar soluções de maneira imediata.

<sup>31</sup> SISTER, Gabriel. **Mercado de Carbono e Protocolo de Quioto**. p. 04.

aquecimento global e de futuros danos. Nasce o Protocolo de Quioto, sendo este o documento fruto das negociações mantidas por Estados para a redução de emissões dos Gases de Efeito Estufa (GEE), cujos principais instrumentos (MDL e RCEs<sup>32</sup>), servirão como medida de combate ao efeito estufa e como moeda de troca a determinados Estados em desenvolvimento.

Podem ser identificados diversos pontos importantes no Protocolo de Quioto, como: mecanismos para remoção ou redução dos GEE; estabelecimento de limites de emissões de GEE para cada Estado envolvido; determinação de quotas de redução de GEE para os Estados signatários, do Anexo I, tendo como base os volumes de emissões no ano de 1990; conciliação entre interesses e necessidades dos Estados mais ricos e aqueles desprovidos de recursos para reduzir as emissões GEE, bem como para removê-los.<sup>33</sup>

Sister<sup>34</sup> destaca que o primeiro instrumento internacional a versar sobre as alterações no clima foi a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Muito embora esta tenha se projetado durante a Cúpula da Terra (realizada durante os dias 04 a 14 de junho de 1992, no Rio de Janeiro – Eco-92), na verdade ela foi concebida na cidade de Nova York.

Assim, a Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, instituída como uma Convenção Quadro, em 1992, tem como principal objetivo estabilizar as emissões atmosféricas de GEE, em nível que possa impedir interferência perigosa sobre o sistema climático global.

A regulamentação da Convenção ficou atribuída à Conferência das Partes – COP, órgão de reuniões periódicas e composição formada de representantes diplomáticos dos Estados signatários.

A Conferência das Partes – COP é o órgão supremo da Convenção, com a responsabilidade de tomar as decisões e manter regularmente sob exame a implementação da Convenção.

No regulamento da Convenção, artigo 9º, foi criado o Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico – SBSTA, órgão multidisciplinar para assessoria da Convenção no tocante a assuntos científicos e tecnológicos.

---

<sup>32</sup> Reduções Certificadas de Emissões.

<sup>33</sup> MORELLA JÚNIOR, Jorge Hector; GONÇALVES, Bruna Luiza. Mecanismo de desenvolvimento limpo e as oportunidades no mercado de carbono. (in STELZER, Joana; NASCIMENTO, Natalí; MORELLA, Patrícia Duarte Peixoto. **Desafios do Comércio Mundial: sustentabilidade e internacionalização de empresas.** Coleções Negócios Mundiais). Itajaí: Editora Univali, 2009. p. 20-21.

<sup>34</sup> SISTER, Gabriel. **Mercado de Carbono e Protocolo de Quioto.** p. 07.

Criou-se, outrossim, no artigo 10º, o Órgão Subsidiário de Implementação – SBI, para auxiliar na avaliação e cumprimento efetivo das decisões da Convenção.

A Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas começou a vigorar em 21 de março de 1994, noventa dias após sua 50ª ratificação.<sup>35</sup>

A Conferência das Partes (COP-3) realizada em dezembro de 1997, em Quioto, Japão, destacou-se como uma das mais importantes, haja vista que o Protocolo de Quioto constitui-se de um Tratado Internacional por meio do qual, Estados firmaram compromisso no sentido de efetivarem ações, de implantarem medidas, de assumirem responsabilidade, com a finalidade de reduzir a emissão dos gases que causam agravamento do efeito estufa.

As assinaturas do comprometimento dos Estados acerca do teor do Protocolo foram iniciadas em 11 de dezembro de 1997, ratificadas em 15 de março de 1999 e para que entrasse em vigor, efetivamente, houve a necessidade da assinatura de ratificação de 55 países-partes, que juntos, produzissem 55% das emissões de gases de efeito estufa. No dia 16 de fevereiro de 2005, com a ratificação da Rússia (que ocorreu em novembro de 2004), entrou em vigência.

A proposta na redução da emissão dos gases que causam o efeito estufa foi evidenciada por meio de um calendário por meio do qual os países-membros têm a obrigação de combater a emissão dos gases, reduzindo-a em pelo menos 5,2% em relação aos níveis de 1990, no período que foi chamado de ‘primeiro período de compromisso’, qual seja, o período entre os anos de 2008 e 2012. A redução haveria de ser evidenciada em várias atividades econômicas e o Protocolo estimula os Estados compromissados a cooperarem entre si; e há os que entendem que a meta de redução de 5,2% em relação aos níveis de 1990 é insuficiente para a mitigação do aquecimento global<sup>36</sup>.

Destaca-se que as metas de redução não são homogêneas a todos os Estados, havendo níveis diferenciados para os 38 Estados que mais emitem gases, tidos como desenvolvidos. A Argentina, Brasil, Índia e México, naquele momento, não receberam

---

<sup>35</sup> PEDRO, Pinheiro. Disponível em: <http://pinheiropedro.com.br/site/artigos/conferencia-das-partes-da-convencao-quadro-das-nacoes-unidas-sobre-mudanca-do-clima/>. Acesso em: 26 ago. 2014.

<sup>36</sup> Disponível em: <http://www.onu.org.br/>. Acesso em: 25 ago. 2014.

metas de redução a serem cumpridas.

Estados signatários do Protocolo, em sua origem são: Alemanha; Austrália; Áustria; Bélgica; Bulgária\*; Canadá; Comunidade Europeia; Croácia\*; Dinamarca; Eslováquia\*; Eslovênia\*; Espanha; Estados Unidos de América; Estônia\*; Federação da Rússia\*; Finlândia; França; Grécia; Hungria\*; Irlanda; Islândia; Itália; Japão; Letônia\*; Liechtenstein; Lituânia\*; Luxemburgo; Mônaco; Noruega; Nova Zelândia; Países Baixos; Polônia\*; Portugal; Reino Unido de Grã Bretanha e Irlanda do Norte; República Checa\*; Romênia\*; Suécia; Suíça e Ucrânia\*<sup>37</sup>

Sister<sup>38</sup> também expõe que o principal objetivo do Protocolo é “buscar reverter a tendência histórica de crescimento das emissões iniciadas nos países desenvolvidos e, desse modo, evitar os efeitos decorrentes das mudanças climáticas que já podem ser observados nos dias atuais”.

Conforme com o artigo 3º, §1º do Protocolo de Quioto, os Estados do Anexo I (acima) ficam obrigados a promover reduções diferenciadas de suas emissões combinadas de gases acusadores do efeito estufa (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFCs, PFCs e SF<sub>6</sub>) em, no mínimo, 5% abaixo dos níveis de 1990, com metas diferenciadas entre os Estados. Os Estados denominados “em desenvolvimento” (não inseridos no Anexo I), como o Brasil, se comprometeram com a adoção de medidas para que o crescimento de suas emissões seja contido, contando para tanto, com recursos financeiros e a tecnologia dos Estados do Anexo I.

A divisão de categorias estabelecidas no protocolo de Quioto se divide entre os Estados mais industrializados e Estados em desenvolvimento. Os Estados desenvolvidos possuem metas mais agressivas no Protocolo de Quioto, pois são os maiores emissores de GEE no passado, porque começaram suas atividades industriais muito antes dos outros Estados.<sup>39</sup>

Por meio da proposta de se criar um valor transacionável para as reduções das emissões de GEE, (semelhante aos mecanismos existentes para alguns gases

---

<sup>37</sup> \* Países em processo de transição a uma economia de mercado – Países do Anexo I do protocolo de Quioto. (in <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpsan.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2014. Tradução própria).

<sup>38</sup> SISTER, Gabriel. **Mercado de Carbono e Protocolo de Quioto**. p. 08.

<sup>39</sup> MORELLA JÚNIOR, Jorge Hector; GONÇALVES, Bruna Luiza. Mecanismo de desenvolvimento limpo e as oportunidades no mercado de carbono. (in STELZER, Joana; NASCIMENTO, Natalí; MORELLA, Patrícia Duarte Peixoto. **Desafios do Comércio Mundial: sustentabilidade e internacionalização de empresas**. Coleções Negócio Mundiais). Itajaí: Editora Univali, 2009. p. 21.



poluidores na Europa e Estados Unidos), ficou claro que o mercado poderia auxiliar no processo de redução das emissões de GEE. Isto se deu com o advento do Protocolo de Quioto que previu em seu texto três mecanismos para desenvolver o compromisso assumido pelos Estados-membros: a) a Implementação Conjunta (IC); b) o Comércio Internacional de Emissões (CIE); e, c) o MDL.

O IC, exposto no artigo 6º do Protocolo, implementa a possibilidade de que um Estado do Anexo I da Convenção-Quadro

pode compensar suas emissões adquirindo de outro país do Anexo I unidades de redução de emissões resultantes de projetos que tenham como objetivo a redução das emissões antrópicas por fontes ou o aumento das remoções antrópicas por sumidouros de GEE em qualquer setor da economia.<sup>40</sup>

Dessa forma, os Estados do Anexo I podem agir em conjunto para atingir suas metas, ou seja, se um Estado conseguir reduzir suas emissões, mas há outro que pode reduzir, eles podem firmar um acordo, até porque o mecanismo permite de maneira flexível e com eficiência em custo que um Estado possa atingir suas metas de redução, enquanto o outro Estado se beneficia de investimentos estrangeiros e transferência de tecnologia. Ressalta-se que “os recursos financeiros obtidos deverão ser aplicados necessariamente na redução de emissões ou em remoção de carbono.”

O segundo mecanismo, o CIE, previsto no artigo 17, permite e direciona no sentido de que os Estados compromissados com a redução de emissões podem negociar o limite de emissão com outros Estados com o objetivo de cumprir os compromissos assumidos sob o artigo 3º do Protocolo de Quioto, assim, Estados do Anexo I, que tiverem limites de emissões sobrando (emissões permitidas, mas não usadas), podem vender esse excesso para outros Estado do Anexo I que estão emitindo acima dos limites.

Finalmente, o terceiro mecanismo de flexibilização, o MDL, permite projetos de redução de emissões em Estados em desenvolvimento, Estados estes que não possuem metas de redução de emissões no âmbito do Protocolo de Quioto. Com a articulação do mecanismo de desenvolvimento limpo estes projetos podem se transformar em reduções certificadas de emissões, conhecidas como ‘CER’, que

---

<sup>40</sup> SISTER, Gabriel. **Mercado de Carbono e Protocolo de Quioto**. p. 10.

representam uma tonelada de CO<sub>2</sub> equivalente, que podem ser negociados com Estados que tenham metas de redução de emissões dentro do Protocolo. O objetivo deste mecanismo se configura no estímulo ao desenvolvimento sustentável e à redução das emissões, pois proporciona flexibilidade aos Estados industrializados em como conseguir cumprir suas metas de redução, enquanto estimula a transferência de tecnologia e o envolvimento da sociedade nos Estados em desenvolvimento.<sup>41</sup>

#### **4. O MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO LIMPO (MDL)**

O MDL é criado junto ao Protocolo de Quioto, sendo este uma alternativa para se tentar reduzir o GEE. O MDL insere os Estados em desenvolvimento junto ao Mercado de Crédito de Carbono.

Expõe Figueiredo<sup>42</sup> que:

O art. 12 do Protocolo de Quioto define o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, dispondo que seu propósito é de assistir as partes não incluídas no Anexo I na aquisição de um desenvolvimento sustentável e contribuir para que sejam alcançados os objetivos da Convenção.

O MDL é uma forma encontrada para incluir os Estados não expostos no Anexo I do Protocolo de Quioto, e com isto, fazer com que os mesmos possam ter acesso e aquisição de desenvolvimento sustentável e assim possam chegar ao proposto pelo próprio Protocolo.

O MDL surge para o Brasil como uma alternativa para a criação e a manutenção do desenvolvimento sustentável em território brasileiro, especialmente considerando que há mudanças climáticas, econômicas, sociais, entre outras que podem influenciar diretamente o desenvolvimento sustentável.

Para tanto, nota-se no *site* oficial do Instituto Carbono Brasil<sup>43</sup>:

A proposta de MDL consiste na implantação de um projeto em um país em desenvolvimento com o objetivo de reduzir as emissões de gases do efeito estufa

---

<sup>41</sup> BRASIL. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Disponível em: <http://www.ipam.org.br/saiba-mais/O-que-e-e-como-funciona-o-Mercado-de-Carbono-/4>. Acesso em: 27 ago. 2014.

<sup>42</sup> FIGUEIREDO. Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 570.

<sup>43</sup> [http://www.institutocarbonobrasil.org.br/protocolo\\_de\\_quioto/mecanismo\\_de\\_desenvolvimento\\_limpo\\_\\_mdl\\_#ixzz3BqatKnX3](http://www.institutocarbonobrasil.org.br/protocolo_de_quioto/mecanismo_de_desenvolvimento_limpo__mdl_#ixzz3BqatKnX3). Acesso em 29 de ago. de 2014.

(GEEs) e contribuir para o desenvolvimento sustentável local. Cada tonelada de CO<sub>2</sub> equivalente deixada de ser emitida ou retirada da atmosfera se transforma em uma unidade de crédito de carbono, chamada Redução Certificada de Emissão (RCE), que poderá ser negociada no mercado mundial.

O MDL pode ser implantado em Estados em desenvolvimento, tendo como objetivo reduzir o GEE e cada tonelada de CO<sub>2</sub> que é deixada de ser emitida torna-se uma unidade de crédito de carbono que pode ser negociada junto ao mercado mundial.

Os projetos de atividade do MDL, após serem avaliados segundo metodologias aprovadas pela *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), podem gerar Créditos de Carbono e serem utilizados por Estados desenvolvidos integrantes do Anexo I do Protocolo de Quioto, para alcançar suas metas de redução das emissões dos GEE.<sup>44</sup>

Os projetos, uma vez aprovados pelo órgão competente para tal, podem receber créditos de carbono para serem utilizados pelos Estados exposto no Anexo I do Protocolo de Quioto.

No Brasil, a análise e a aprovação dos projetos de MDL estão a cargo de um painel interministerial para as Mudanças Climáticas composto por representantes de 11 ministérios.

Quem compra cotas de redução dos GEE no Mercado de Carbono são empresas ou Estados com obrigações quantitativas de redução de GEE que, em vez de realizá-las na integralidade, escolhem reduzir parte de sua cota de emissões adquirindo os Créditos de Carbono.<sup>45</sup>

Nota-se que no Brasil existe um órgão próprio para análise e aprovação de projetos voltados ao MDL. Com relação à compra de cotas, destaca-se que geralmente são empresas ou Estados que possuem obrigações de redução de GEE e não tendo condições de fazer na integralidade, optam em comprar estes créditos como alternativas de reduzir parte da cota de emissões.

---

<sup>44</sup> MORELLA JÚNIOR, Jorge Hector; GONÇALVES, Bruna Luiza. Mecanismo de desenvolvimento limpo e as oportunidades no mercado de carbono. (in STELZER, Joana; NASCIMENTO, Natalí; MORELLA, Patrícia Duarte Peixoto. **Desafios do Comércio Mundial**: sustentabilidade e internacionalização de empresas. Coleções Negócio Mundiais). Itajaí: Editora Univali, 2009. p. 20.

<sup>45</sup> MORELLA JÚNIOR, Jorge Hector; GONÇALVES, Bruna Luiza. Mecanismo de desenvolvimento limpo e as oportunidades no mercado de carbono. (in STELZER, Joana; NASCIMENTO, Natalí; MORELLA, Patrícia Duarte Peixoto. **Desafios do Comércio Mundial**: sustentabilidade e internacionalização de empresas. Coleções Negócio Mundiais). Itajaí: Editora Univali, 2009. p. 20.

As negociações são orientadas pelas regras comuns de mercado, podendo ser efetuadas em bolsas de valores, através de intermediários ou diretamente entre as partes interessadas. A convenção para a transação dos Créditos de Carbono é o dióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>e).

A associação entre Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F) e a Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA), criando a BM&FBOVESPA, constitui o mais eficiente mecanismo mercantil para a gestão do Mercado de Crédito de Carbono no Brasil.<sup>46</sup>

No Brasil a união das bolsas de valores fez com que surgisse um eficiente sistema para a compra de créditos de carbono, facilitando aqueles que pretendem vender, tal como aqueles que pretendem comprar créditos de carbono.

Nesse sentido, os objetivos dos projetos com MDL é diminuir os GEE através de sistemas que não poluam como a atual matriz energética, fazendo dessa forma, com que os Estados incluídos no Anexo I, tal como aqueles que não estão incluídos possam participar da compra e venda de créditos de carbono.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Meio Ambiente e todas as relações deste com a sociedade, pessoas, empresas e Estados são objeto de estudo em todas as partes do planeta, especialmente porque o Meio Ambiente é “pano de fundo” de inúmeros estudos atuais.

Nota-se que muitas empresas nacionais e internacionais passam a comprar e vender de outras empresas que trabalham efetivamente com madeira de reflorestamento, que reutilizem água da chuva ou da produção, que utilizem combustíveis limpos para queima de produtos, entre outras possibilidades. Muitas pessoas também passaram a consumir os denominados “Produtos Ecologicamente Corretos”, ou seja, produtos que possuem um selo físico ou que se acredita que tenham sido fabricados com métodos menos agressivos ao Meio Ambiente.

Corporações e Organizações Internacionais passaram a orientar, criar materiais

---

<sup>46</sup> MORELLA JÚNIOR, Jorge Hector; GONÇALVES, Bruna Luiza. Mecanismo de desenvolvimento limpo e as oportunidades no mercado de carbono. (in STELZER, Joana; NASCIMENTO, Natalí; MORELLA, Patrícia Duarte Peixoto. **Desafios do Comércio Mundial: sustentabilidade e internacionalização de empresas.** Coleções Negócio Mundiais). Itajaí: Editora Univali, 2009. p. 20.

de divulgação da ação do Homem no planeta e principalmente passaram a cobrar medidas dos governos no sentido de obrigar as empresas instaladas em seus territórios a seguir as regras nacionais relativas ao Meio Ambiente. Nota-se que a Globalização muito contribui neste sentido, uma vez que muitas dessas regras são reflexos de Conferências e Acordos Internacionais firmados pelos Estados e posteriormente internalizadas pelos mesmos.

Os Estados, por sua vez, participam e criam alternativas para a produção em seu território desses produtos “menos agressivos ao Meio Ambiente”, nesse sentido, o MDL é uma alternativa menos agressiva e a Conferência de Quioto serve de marco para esta nova realidade que amanhece.

Assim, os objetivos desse artigo foram alcançados, tendo sido destacado que o Protocolo de Quioto e o MDL foram e são instrumentos de suma importância para a redução de GEE.

Sugere-se ainda que, este tema seja explorado sob outros enfoques, como comercial e social.

#### REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

**AMAZÔNIA** **LEGAL.** Disponível em: <[http://www.amazonialegal.com.br/textos/meio\\_ambiente/Conferencia.htm](http://www.amazonialegal.com.br/textos/meio_ambiente/Conferencia.htm)>. Acesso em 28 ago. 2014.

BECK, Ulrich. **O que é Globalização?** Equívocos do globalismo: resposta à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BRASIL. **Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia.** Disponível em: <<http://www.ipam.org.br/saiba-mais/O-que-e-e-como-funciona-o-Mercado-de-Carbono-/4>>. Acesso em 27 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **ONU BR.** Disponível em: <[http://protocolo-de-kyoto.info/mos/view/Confer%C3%A2ncias\\_sobre\\_Meio\\_Ambiente/](http://protocolo-de-kyoto.info/mos/view/Confer%C3%A2ncias_sobre_Meio_Ambiente/)>. Acesso em 25 ago. 2014.

CHESSAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CRUZ, Paulo Márcio e BODNARD, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajai: Univali, 2012. *ebook* <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>.

**ENTENDENDO O MEIO AMBIENTE.** Disponível em: [http://www.ecclesia.com.br/Biblioteca/fe\\_e\\_meio\\_ambiente/principais\\_conferencias\\_internacionais\\_sobre\\_o\\_meio\\_ambiente\\_e\\_documentos\\_resultantes.html](http://www.ecclesia.com.br/Biblioteca/fe_e_meio_ambiente/principais_conferencias_internacionais_sobre_o_meio_ambiente_e_documentos_resultantes.html)>. Acesso em 27 ago. 2014.

FIGUEIREDO. Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

**INSTITUTO CARBONO BRASIL.**  
<[http://www.institutocarbonobrasil.org.br/protocolo\\_de\\_quioto/mecanismo\\_de\\_desenvolvimento\\_limpo\\_\\_mdl\\_#ixzz3BqatKnX3](http://www.institutocarbonobrasil.org.br/protocolo_de_quioto/mecanismo_de_desenvolvimento_limpo__mdl_#ixzz3BqatKnX3). Acesso em 29 ago. 2014.

MORELLA JÚNIOR, Jorge Hector; GONÇALVES, Bruna Luiza. Mecanismo de desenvolvimento limpo e as oportunidades no mercado de carbono. *In*: STELZER, Joana; NASCIMENTO, Natalí; MORELLA, Patrícia Duarte Peixoto. **Desafios do Comércio Mundial: sustentabilidade e internacionalização de empresas**. Coleções Negócio Mundiais). Itajaí: Editora Univali, 2009.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa jurídica e Metodologia da pesquisa jurídica**. 10 ed. Florianópolis: OAB-SC editora, 2007.

PEDRO, Pinheiro. Disponível em: <http://pinheiropedro.com.br/site/artigos/conferencia-das-partes-da-convencao-quadro-das-nacoes-unidas-sobre-mudanca-do-clima/>. Acesso em 26 ago. 2014.

REIS, Jair Teixeira dos. **Resumo de direito ambiental**. 4. ed. Niterói: Impetus, 2008.

RUSHEL, Rogério. Disponível em: <[http://www.portalviva.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=731](http://www.portalviva.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=731)

8:artigo-qresumo-da-rio20q&catid=115:rogerio-ruschel&Itemid=277>. Acesso em 29 ago. 2014.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 18ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

SISTER, Gabriel. **Mercado de Carbono e Protocolo de Quioto**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

STELZER, Joana. **União Européia e supranacionalidade**: desafios ou realidade? 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

UNFCCC. <<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>>. Acesso em 25 ago. 2014.

UNNEBERG, Flávia Soares. *In* WOLKMER, Antonio Carlos e MELO, Milena Petters (org.). **Contitucionalismo Latino-Americano**. Tendências Contemporâneas. Curitiba: Juruá, 2013.

# AUDIÊNCIA JUDICIAL PARTICIPATIVA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO INSTRUMENTO INDUTOR DA DEMOCRACIA: A COLETIVIDADE NA DEFESA E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE<sup>1</sup>

Fernanda Sell de Souto Goulart Fernandes<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

A participação da coletividade na tutela do Meio Ambiente é ponto inquestionável. O presente artigo ressalta a atuação da sociedade nas Audiências Judiciais Participativas como verdadeiro instrumento concretizador da Democracia. É de suma importância que todos os atores sociais estejam presentes e atuantes em busca de um meio ambiente saudável e equilibrado.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>3</sup> (CRFB) reservou espaço especial para a garantia ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado. Isso demonstra a intenção do constituinte de dar especial importância à sua eficácia e proteção.

Para que a norma constitucional alcance seu intento é necessário a união de Poder Público e coletividade, visando uma prestação jurisdicional verdadeiramente democrática e comprometida com a realização das necessidades sociais.

O presente ensaio tem como objetivo analisar a Audiência Participativa Judicial na defesa do Meio Ambiente, principalmente nas atuações do Supremo Tribunal Federal.

---

<sup>1</sup> Artigo Científico elaborado como trabalho final da disciplina: Estado Contemporâneo e Direito Ambiental, 2014/I, ministrada pelo Professor Doutor Gabriel Real Ferrer, no curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Elaborado tendo como base as regras constantes em PASOLD, Cesar Luiz. Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 159-163.

<sup>2</sup> Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Advogada (OAB/SC 23.524) e Professora de Direito Processual Civil do Curso de Direito da UNIVALI. E-mail: nanda\_goulart@univali.br ou fernanda@ssg.adv.br

<sup>3</sup> A abreviação CRFB será usada ao longo de todo o trabalho para designar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.



O método que serviu de base para a investigação, o tratamento dos dados e a elaboração do relato desta pesquisa foi o indutivo<sup>4</sup>, e as técnicas utilizadas foram as do referente<sup>5</sup>, a de categorias<sup>6</sup> e de conceitos operacionais<sup>7</sup>, a leitura dirigida, fichamento de obras e consultas na rede mundial de computadores.

As Considerações Finais demonstram que para alcance do *Substantive Due Process* imperioso se faz a participação de todos os envolvidos na defesa e proteção do Meio Ambiente.

## 1. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Em tempos de globalização, onde a informação é repassada mundialmente em segundos, não basta a um Estado a mera adoção de um sistema democrático, devendo-se também dinamizar a democracia por meio dos mecanismos de participação popular.

Assim, participação é o lado dinâmico da democracia, a vontade atuante que, difusa ou organizada, conduz no pluralismo o processo político à racionalização, produz o consenso e permite concretizar, com legitimidade, uma política de superação e pacificação de conflitos<sup>8</sup>.

A democracia participativa é uma forma de exercício do poder, que se baseia na participação dos cidadãos nas tomadas de decisão política.

Por democracia participativa podemos entender um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa

---

<sup>4</sup> O método indutivo consiste em “pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e coleciona-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral(...)” (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p.86).

<sup>5</sup> “Referente é a explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto final desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa” (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 54).

<sup>6</sup> “Categoria é a palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou expressão de uma ideia”. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 25).

<sup>7</sup> “Conceito Operacional (=Cop) é uma definição para uma palavra e expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos”. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 50).

<sup>8</sup> BONAVIDES, Paulo. **Política e Constituição**: os caminhos da democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 509-510.

preserva a realidade do Estado (e a democracia representativa). Todavia, ela busca superar a dicotomia entre representantes e representados recuperando o velho ideal da democracia grega: a participação ativa e efetiva dos cidadãos na vida pública<sup>9</sup>

A democracia participativa é considerada um modelo ou ideal de justificação do exercício do poder político pautado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação. Advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e da justiça social, conferem um reordenamento na lógica de poder político tradicional<sup>10</sup>.

Em toda sociedade existem, ademais, diferentes correntes de pensamento, grupos de pessoas com amplos interesses e opiniões sobre os mais diversos assuntos públicos, que devem sempre ser escutadas e levadas em conta em uma sociedade democrática, cujos fundamentos se baseiam no povo soberano. [...] Com esta nova democracia, consegue-se incorporar o elemento fundamental da participação cidadã na administração pública e em todas as esferas da sociedade, com o fim de que suas opiniões sejam levadas em conta, ouvidas e postas em prática a fim de fazer valer os interesses plurais da comunidade.<sup>11</sup>

Assim, é fundamental a aproximação cidadão-Estado, possibilitando uma cidadania mais ativa, e como resultado uma democracia mais e efetiva.

## 2. ACESSO À JUSTIÇA AMBIENTAL

A CRFB, no capítulo que tutela o Meio Ambiente, disciplina que todos têm direito ao Meio Ambiente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, apresenta-se como um dos princípios ambientais mais importantes o princípio da participação segundo o qual os cidadãos devem participar dos procedimentos e das decisões ambientais, não apenas por serem os destinatários

---

<sup>9</sup> SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política**: política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006. p. 93.

<sup>10</sup> LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Campinas, SP: (s. n.), 2002. Orientador: Rachel Meneguello. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

<sup>11</sup> HERNANDEZ, Oswaldo Rafael Cali. A democracia participativa na Constituição da Venezuela de 1999. *In*: WOLKMER, Antonio Carlos e MELO, Milena Petters (org.). **Contitucionalismo Latino-Americano**. Tendências Contemporâneas. Curitiba: Juruá, 2013. p. 89-90.

diretos destas, mas também pelo compromisso que todos devem ter para com a defesa e a proteção do meio ambiente<sup>12</sup>.

A participação social na concepção de Bordenave “*é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada*”<sup>13</sup>.

O devido processo legal substancial aplicado ao meio ambiente deve ser construído a partir da concretização dos direitos e garantias fundamentais e da participação dos cidadãos nos procedimentos administrativos e judiciais<sup>14</sup>.

Ferrer<sup>15</sup> afirmar:

La tarea de defender y preservar el medio ambiente no es, no puede ser, exclusiva de los poderes públicos. Todos los ciudadanos estamos implicados y deberíamos adoptar actitudes activas al respecto. Por lo demás, es evidente que las decisiones que se adopten –autorizar un fábrica, prohibir determinados productos, establecer la recogida selectiva de basuras, etc. etc.- tendrán directas repercusiones sobre nuestros comportamientos cotidianos. Dando un paso más, si, de verdad, se acometieran las transformaciones que requiere nuestro modelo de desarrollo para aproximarse seriamente a la sostenibilidad, los modos de vida se verían sustancialmente alterados.

Nessa sistemática, imperioso é estabelecer mecanismos processuais eficazes de proteção dos direitos ambientais. A mera positivação de um denso catálogo de direitos fundamentais poderia torna-los meros símbolos se não estivesse acompanhada de procedimento destinadas à sua proteção.

A utilização de audiências judiciais participativas concretiza o Princípio da Participação. O Judiciário deve estar atento as consequências econômicas, políticas e sociais que decorrem de uma decisão. Certamente, a construção decisional acompanhada da coletividade renderá maior efetividade.

---

<sup>12</sup> STAFFEN, Marcio Ricardo e BODNAR, Zenildo. **Audiência judicial participativa como instrumento de acesso à justiça ambiental**: diálogo com Elio Fazzalari. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas. Macapá, n. 2, p. 89-104, 2010.

<sup>13</sup> BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. Coleção Primeiros Passos, 95. São Paulo: Brasiliense, 1993, p.25.

<sup>14</sup> STAFFEN, Marcio Ricardo e BODNAR, Zenildo. **Audiência judicial participativa como instrumento de acesso à justiça ambiental**: diálogo com Elio Fazzalari. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas. Macapá, n. 2, p. 89-104, 2010.

<sup>15</sup> FERRER, Gabriel Real. **La construcción del Derecho Ambiental**. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental (Pamplona, España), nº 1, 2002, págs. 73-93.

### 3. AUDIÊNCIA JUDICIAL PARTICIPATIVA

A participação popular nos processos de formação da decisão estatal é uma imposição crescente no Estado Democrático de Direito. Hodiernamente não há como pensar a Democracia como a simples participação da sociedade no ato do voto. Fala-se na crise da Democracia representativa e no ressurgir de uma Democracia mais participativa.

A progressiva inclusão da população no *status* de cidadãos não apenas abre para o Estado uma fonte secular de legitimação, mas também produz o novo patamar para uma integração social abstrata, juridicamente mediada. (itálico no original)<sup>16</sup>

A participação popular e o conseqüente exercício de cidadania constitui-se de diversas maneiras, como retratam Morais e Nascimento<sup>17</sup>:

As Constituições falam com frequência em povo, principalmente devido à necessidade de legitimação democrática. No entanto, a democracia não pode ser entendida como a simples fórmula do governo “do povo, pelo povo e para o povo”, mas, ao contrário, deve ser compreendida como *dificuldade progressiva do governo por meio do povo*.

Na verdade, deve-se observar que existem outras formas de se conceber uma democracia, além de mera participação eleitoral, característica peculiar e central ao seu modelo moderno, como representação política.

Há que se ter presente que, na perspectiva procedimental, da participação política, hoje a democracia passou a constituir-se sob variadas formas, fórmulas e estratégias de participação para além da disputa eleitoral pela representação popular, adquirindo importância outras formas de participação e de tomada de decisão.

A atuação em movimentos sociais; o envolvimento pessoal, como por exemplo, em protestos e manifestações públicas; o ingresso e a participação em instituições sociais, ONG's; a veiculação de demandas por meio de ações em processos coletivos, etc, além de mecanismos tradicionais de tomada de decisões coletivas – plebiscitos, referendos, iniciativas populares de legislação ou de propostas de políticas públicas; audiências públicas perante tribunais jurisdicionais, entre outras formas de cidadania, consubstanciam não apenas um novo formato para a democracia contemporânea, como também apontam para uma reconfiguração das práticas políticas.

---

<sup>16</sup> HABERMAS, Jürgen. O Estado nacional tem um futuro? In HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**- estudos de teoria política. Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2004. p. 157

<sup>17</sup> MORAIS, José Luiz Bolzan de, e NASCIMENTO, Valéria Ribas de Morais. **Constitucionalismo e Cidadania- Por uma jurisdição constitucional democrática**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 69.

A CRFB previu em seu texto mecanismos processuais para que os cidadãos garantissem a efetividade do catálogo de direitos fundamentais. O artigo 58, § 2º, inciso II, prevê a possibilidade de convocação de audiências públicas pelas comissões legislativas, com entidades da sociedade civil e com especialistas em determinadas matérias. A Lei Orgânica da Saúde (8.080/90) e a Lei de Assistência Social (8.742/93) também disciplinam a possibilidade de audiências e conferências públicas.

Em matéria ambiental é garantida a participação popular no âmbito dos três Poderes, mesmo que isso na prática não atenda, plenamente, o princípio da participação. Possibilita-se o processo de criação do Direito Ambiental por meio de iniciativa popular, referendo e plebiscito, no Poder Legislativo. Quanto ao Executivo, há a composição de órgãos colegiados, a exemplo do CONAMA, e a participação em audiências públicas realizadas na execução dos Estudos de Impactos Ambientais e na apresentação dos respectivos relatórios. No Judiciário, a coletividade possui legitimidade para propor: ação popular, mandado de segurança e mandado de injunção.

Ferrer<sup>18</sup>

Por lo tanto, el Derecho Ambiental debe reforzar los mecanismos de participación en la medida de lo posible para progresar en el principio de corresponsabilidad. Seguramente mucho más allá del estadio en que actualmente se encuentra. Con todo, tanto desde la perspectiva orgánica –Consejos, comités, etc.-, como desde la funcional – encuestas ambientales, posibilidad de participar en procedimientos, acción popular, etc.-, este sector del ordenamiento se ha distinguido por estimular o, al menos, permitir una elevada participación del público en los procesos de toma de decisión.

Neste contexto, é fundamental que o cidadão tenha oportunidade de participar, como sujeito ativo e protagonista das decisões ambientais, por intermédio das audiências públicas judiciais, contribuindo com o tratamento adequado das lides ambientais. A convocação de audiências públicas no processo judicial deverá em todos os casos em que a participação popular seja relevante em razão do alto grau de litigiosidade e da quantidade de direitos fundamentais envolvidos e em rota de

---

<sup>18</sup> FERRER, Gabriel Real. **La construcción del Derecho Ambiental**. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental (Pamplona, España), nº 1, 2002, págs. 73-93.

colisão<sup>19</sup>.

#### 4. TUTELA AMBIENTAL NAS AUDIÊNCIA PÚBLICAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, as Audiências Públicas foram regulamentadas pela Emenda Regimental 29/2009, que atribuiu competência ao Presidente ou ao Relator, nos termos dos arts. 13, XVII, e 21, XVII, do Regimento Interno, para *“convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante”* debatidas no Tribunal.

O procedimento a ser observado consta do art. 154, parágrafo único, do Regimento Interno do STF e compreende as seguintes normas:

- a) O despacho que convocar a Audiência Pública será amplamente divulgado e fixará prazo para a indicação das pessoas a serem ouvidas.
- b) Será garantida a participação das diversas correntes de opinião.
- c) Caberá ao Ministro que presidir a Audiência determinar a ordem dos trabalhos e fixar o tempo que cada um disporá para se manifestar.
- d) O depoente deve limitar-se ao tema em debate na Audiência.
- e) A Audiência Pública será transmitida pela TV Justiça e pela Rádio Justiça.
- f) Os trabalhos da Audiência Pública serão registrados e juntados aos autos do processo, quando for o caso, ou arquivados no âmbito da Presidência.

A primeira audiência pública realizada pelo Tribunal foi convocada pelo Ministro Ayres Britto, Relator da ADI 3510, que impugnava dispositivos da Lei de Biossegurança (Lei 11.105/2005), e ocorreu no dia 20 de abril de 2007.

Na busca da Tutela Ambiental, o Supremo Tribunal Federal já realizou 04 (quatro) Audiências Públicas.

A primeira Audiência em tema ambiental foi realizada em 27 de junho de 2008 e foi convocada pela Ministra Carmem Lúcia, para subsidiar o julgamento de ADPF n.

---

<sup>19</sup> STAFFEN, Marcio Ricardo e BODNAR, Zenildo. **Audiência judicial participativa como instrumento de acesso à justiça ambiental**: diálogo com Elio Fazzalari. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas. Macapá, n. 2, p. 89-104, 2010.

101 que discutia a constitucionalidade de atos normativos proibitivos da importação de pneus usados. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental teve o seguinte julgamento:

EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGÜIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável.

Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade. Cabimento da presente ação.

2. Argüição de descumprimento dos preceitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos: decisões judiciais nacionais permitindo a importação de pneus usados de Países que não compõem o Mercosul: objeto de contencioso na Organização Mundial do Comércio – OMC, a partir de 20.6.2005, pela Solicitação de Consulta da União Europeia ao Brasil.

3. Crescente aumento da frota de veículos no mundo a acarretar também aumento de pneus novos e, conseqüentemente, necessidade de sua substituição em decorrência do seu desgaste.

Necessidade de destinação ecologicamente correta dos pneus usados para submissão dos procedimentos às normas constitucionais e legais vigentes.

Ausência de eliminação total dos efeitos nocivos da destinação dos pneus usados, com malefícios ao meio ambiente: demonstração pelos dados.

4. Princípios constitucionais (art. 225) a) do desenvolvimento sustentável e b) da equidade e responsabilidade intergeracional.

Meio ambiente ecologicamente equilibrado: preservação para a geração atual e para as gerações futuras. Desenvolvimento sustentável: crescimento econômico com

garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras.

Atendimento ao princípio da precaução, acolhido constitucionalmente, harmonizado com os demais princípios da ordem social e econômica.

5. Direito à saúde: o depósito de pneus ao ar livre, inexorável com a falta de utilização dos pneus inservíveis, fomentado pela importação é fator de disseminação de doenças tropicais.

Legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, na adoção de políticas públicas que evitem causas do aumento de doenças graves ou contagiosas.

Direito à saúde: bem não patrimonial, cuja tutela se impõe de forma inibitória, preventiva, impedindo-se atos de importação de pneus usados, idêntico procedimento adotado pelos Estados desenvolvidos, que deles se livram.

6. Recurso Extraordinário n. 202.313, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 19.12.1996, e Recurso Extraordinário n. 203.954, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, DJ 7.2.1997: Portarias emitidas pelo Departamento de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Decex harmonizadas com o princípio da legalidade; fundamento direto no art. 237 da Constituição da República.

7. Autorização para importação de remoldados provenientes de Estados integrantes do Mercosul limitados ao produto final, pneu, e não às carcaças: determinação do Tribunal ad hoc, à qual teve de se submeter o Brasil em decorrência dos acordos firmados pelo bloco econômico: ausência de tratamento discriminatório nas relações comerciais firmadas pelo Brasil.

8. Demonstração de que: a) os elementos que compõem o pneu, dando-lhe durabilidade, é responsável pela demora na sua decomposição quando descartado em aterros; b) a dificuldade de seu armazenamento impele a sua queima, o que libera substâncias tóxicas e cancerígenas no ar; c) quando compactados inteiros, os pneus tendem a voltar à sua forma original e retornam à superfície, ocupando espaços que são escassos e de grande valia, em especial nas grandes cidades; d) pneus inservíveis e descartados a céu aberto são criadouros de insetos e outros transmissores de doenças; e) o alto índice calorífico dos pneus, interessante para as indústrias cimenteiras, quando queimados a céu aberto se tornam focos de incêndio difíceis de extinguir, podendo durar dias, meses e até anos; f) o Brasil produz pneus usados em quantitativo suficiente para abastecer as fábricas de remoldagem de pneus, do que decorre não faltar matéria-prima a impedir a atividade econômica.

Ponderação dos princípios constitucionais: demonstração de que a importação de pneus usados ou remoldados afronta os preceitos constitucionais de saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 170, inc. I e VI e seu parágrafo único, 196 e 225 da Constituição do Brasil).



9. Decisões judiciais com trânsito em julgado, cujo conteúdo já tenha sido executado e exaurido o seu objeto não são desfeitas: efeitos acabados. Efeitos cessados de decisões judiciais pretéritas, com indeterminação temporal quanto à autorização concedida para importação de pneus: proibição a partir deste julgamento por submissão ao que decidido nesta arguição.

10. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada parcialmente procedente.

Em 24 e 31 de agosto de 2012 foram realizadas Audiências convocadas pelo Ministro Marco Aurélio, para subsidiar o julgamento da ADI 3.937 que impugna a Lei nº 12.684/2007, do Estado de São Paulo, que proíbe o uso de produtos materiais ou artefatos que contenham qualquer tipo de amianto ou asbesto em sua composição.

Participaram da Audiência: biólogos, epidemiologistas, patologistas, químicos, cientistas, economistas, engenheiros civis, engenheiros químicos, membros do Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Extração de Minerais não Metálicos, membros da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, auditores fiscais do trabalho, membros da Divisão de Vigilância Sanitária do Trabalho, além de vítimas da exposição ao amianto.

Em março de 2013 foi realizada Audiência Pública convocada pelo Ministro Dias Toffoli, para subsidiar o julgamento do Recurso Extraordinário 627.189, com repercussão geral reconhecida, para discutir as consequências da radiação eletromagnética para a saúde e os efeitos da redução do campo eletromagnético sobre o fornecimento de energia.

O recurso extraordinário foi interposto pela Eletropaulo Metropolitana - Eletricidade de São Paulo S.A. contra decisão da Câmara Especial do Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP) que, com base no princípio da precaução, determinou a redução do campo eletromagnético em linhas de transmissão de energia elétrica localizadas nas proximidades de dois bairros paulistanos, em razão de alegado potencial cancerígeno da radiação produzida.

Participaram da Audiência: representantes da Eletropaulo, do Ministério da Saúde, do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumo, do Ministério de Minas e Energia, do Conselho Nacional de Técnicos em radiologia, da Empresa de pesquisa energética, da Sociedade Amigos do Bairro City Boaçava, da Sociedade Amigos do Alto

dos Pinheiros, da Eletrobrás, da Associação brasileira das grandes empresas de transmissão de energia (ABRATE), da Associação brasileira de higienistas ocupacionais, da Companhia de transmissão de energia elétrica paulista (CTEEP), do Sindicato dos trabalhadores energéticos do Estado de São Paulo, médicos, engenheiros eletricitas, especialistas em saúde pública, entre outros.

Já em abril de 2013, foi convocada pelo Ministro Luiz Fux Audiência Pública para debater a controvérsia sobre a queima da palha da cana-de-açúcar, a ser analisado no Recurso Extraordinário n. 586.224, com repercussão geral reconhecida, de relatoria do Ministro Luiz Fux.

São palavras do Ministro relator<sup>20</sup>:

Então, efetivamente, hoje, utiliza-se desse instrumento das audiências públicas, ouvindo os especialistas do setor, exatamente para que, no momento de enfrentar as questões jurídicas, possamos recheá-las com os aspectos interdisciplinares. Precisamos saber se temos alternativas, se não temos alternativas. Enfim, são várias e várias questões que nós teremos o prazer de ouvir aqui os expositores que se dispuseram a colaborar com a Suprema Corte. Já, de antemão, em meu nome e em nome do Ministério Público, manifestamos nosso profundo agradecimento por essa colaboração.

E, ao mesmo tempo, revelamos para a sociedade que a tarefa do magistrado não é só uma tarefa de julgar, é uma tarefa, acima de tudo, de ouvir porque isso que, efetivamente, legitima democraticamente o processo judicial de análise de todas as questões que interessam a toda coletividade brasileira.

Participaram da Audiência: representante da CONTAG, da ABEMA, da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB, do Sindicato da indústria de fabricação de etanol do Estado de Goiás – SIFAEG, do Sindicato da Indústria de Fabricação de Açúcar do Estado de Goiás – SIFAÇÚCAR, da Federação da Agricultura de Alagoas – FAEAL, da SINDAÇUCAR, do BNDES, da SIAMIG - Associação das Indústrias Sucreenergéticas do Estado de Minas Gerais, da ASSOMOGI, da Confederação Nacional de Agricultura – CNA, do Instituto de Estudos Avançados – IEA, Instituto Tecnológico Vale – ITV, do Instituto De Pesquisas Espaciais – INPE, da Federação da Agricultura do Paraná – FAEP, do Sindicato da Indústria do Açúcar no

---

<sup>20</sup> STF. **Notas Taquigráficas da Audiência Pública no Recurso Extraordinário n. 586.224.** <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada>. Acesso em 28 de agosto de 2014.

Estado do Paraná – SIAPAR, da União da Agroindústria Canavieira do Estado de São Paulo – ÚNICA, do Ministério Público do Trabalho, entre outros.

Mesmo com as diversas audiências participativas realizadas não somente pelo Supremo Tribunal Federal como por vários outros membros do Judiciário há que se pensar além.

A participação deve ser acompanhada de prévia Informação Ambiental. Para discutir, a sociedade deve estar munida de conhecimento, de argumentos.

Pero de nada sirve establecer cauces de participación si la población no cuenta con la información necesaria para formar su propia opinión. Es por ello que, como proyección y necesario prerequisite de la participación, el Derecho Ambiental ha desarrollado instituciones propias en relación a la transparencia de las actuaciones públicas en la materia y al conocimiento de los riesgos que para la naturaleza pueden entrañar determinadas actuaciones públicas o privadas. Me refiero al Derecho de Acceso a la Información Ambiental. Desde otra óptica, la educación ambiental, como obligación pública, obedece a esta misma lógica de hacer efectiva una responsable participación de la ciudadanía, actual o futura, en las decisiones de naturaleza ambiental, pues para participar tan necesario es estar informado como estar formado<sup>21</sup>.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu lugar prioritário para a defesa do Meio Ambiente. A Carta Cidadã privilegiou a eficácia e proteção deste direito impondo a responsabilidade ao Poder Público e a coletividade.

Como forma de garantir a tutela ambiental, através da concretização do Princípio Democrático, é que Audiências Públicas Judiciais são feitas em todo país.

O Supremo Tribunal Federal desde 2008 vem realizando Audiências Públicas em matéria ambiental garantindo a manifestação dos diversos atores sociais.

Um Poder Judiciário preocupado com a efetiva manifestação daqueles que serão diretamente atingidos por decisões de cunho ambiental é indispensável para o alcance do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de garantir o desenvolvimento nacional equilibrado (art. 3º, II e 174, §1º, da CRFB).

---

<sup>21</sup> FERRER, Gabriel Real. **La construcción del Derecho Ambiental**. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental (Pamplona, España), nº 1, 2002, págs. 73-93.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BONAVIDES, Paulo. **Política e Constituição: os caminhos da democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. Coleção Primeiros Passos, 95. São Paulo: Brasiliense, 1993.

FERRER, Gabriel Real. La construcción del Derecho Ambiental. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental** (Pamplona, España), nº 1, 2002, págs. 73-93.

HABERMAS, Jürgen. O Estado nacional tem um futuro? In HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro- estudos de teoria política**. Tradução de George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2004.

HERNANDEZ, Oswaldo Rafael Cali. A democracia participativa na Constituição da Venezuela de 1999. In: WOLKMER, Antonio Carlos e MELO, Milena Petters (org.). **Constitucionalismo Latino-Americano**. Tendências Contemporâneas. Curitiba: Juruá, 2013.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. Campinas, SP: (s. n.), 2002. Orientador: Rachel Meneguello. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

MORAIS, José Luiz Bolzan de, e NASCIMENTO, Valéria Ribas de Moraes. **Constitucionalismo e Cidadania- Por uma jurisdição constitucional democrática**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

STAFFEN, Marcio Ricardo e BODNAR, Zenildo. Audiência judicial participativa como instrumento de acesso à justiça ambiental: diálogo com Elio Fazzalari. Planeta

Amazônia: **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**. Macapá, n. 2, p. 89-104, 2010.

# AUDIÊNCIA PÚBLICA NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: UM SEGMENTO NA SOLIDIFICAÇÃO DO PRINCÍPIO AMBIENTAL DA PARTICIPAÇÃO

Leila Mara da Silva<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O desafio deste artigo foi lançado no “Seminário de Direito e Sustentabilidade”<sup>2</sup>, ministrado pelo Professor Doutor Gabriel Real Ferrer, tendo por escopo refletir, dentre as diversas fases de desenvolvimento do Direito Ambiental, a fase Participativa, e dentro dela, incursionar a investigação sobre o papel das Audiências Públicas na sustentação do Princípio da Participação, e, mais especificamente, as Audiências Públicas Judiciais, foco maior deste trabalho.

Embora o tema não seja exclusividade da ordenação jurídica brasileira, o presente artigo buscará, na legislação pátria e nas práticas adotadas pelo Poder Judiciário Brasileiro, elementos para contribuir à análise e reflexão sobre o papel do Poder Judiciário na construção da cidadania e participação democrática, em prol de um Meio Ambiente justo e equilibrado.

Realizou-se pesquisa em livros, revistas e artigos eletrônicos, bem como em leis, tratados e regulamentos.

O Método utilizado na fase de Investigação foi o indutivo; na Fase de Tratamento dos Dados o Cartesiano; e no Relatório da Pesquisa foi empregada a forma descritiva.

O trabalho está organizado da seguinte forma: primeiramente foram efetuadas considerações sobre o Princípio da Participação, buscando sua definição e fundamento no arcabouço constitucional, para melhor compreensão do tema. Em seguida, passa-se

---

<sup>1</sup> Mestranda em Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí-SC (UNIVALI). Especialista em Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito e Gestão Judiciária pelo Centro de Estudos Jurídicos - Academia Judicial do TJSC, Brasil (2012). Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, Brasil.

<sup>2</sup> Promovido pelo Curso de Mestrado em Direito, da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI no segundo semestre de 2014.

a analisar as audiências públicas, mais especificamente, as judiciais, e a sua importância como instrumentos da democratização do processo, em prol do Direito Ambiental. Por fim, o foco será destinado à investigação sobre as experiências práticas no Poder Judiciário Brasileiro, buscando-se os casos de maior repercussão e conhecimento público.

## **1. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL**

Segundo Ferrer, ao se estudar a evolução do Direito Ambiental, pode-se fazê-lo sob três enfoques: (1) o cronológico, definindo suas fases por “*Olas*”; (2) o técnico-jurídico, classificado pelo Autor sob a denominação de *Estratos*; e (3) o conceitual<sup>3</sup>.

No aspecto cronológico, a evolução é identificada pelos momentos da história em que há um impulso político para criar e aprimorar o Direito Ambiental, dividindo-se, segundo Ferrer, em Quatro Ondas: A primeira, do Descobrimento (Cúpula de Estocolmo, em 1972); a segunda a da Esperança (Cúpula ECO-92, no Rio de Janeiro em 1992); a terceira, a da Indiferença (Cúpula de Johannesburgo, em 2002); (3) Medo (Cúpula Rio+20, em Rio de Janeiro, em 2012)<sup>4</sup>.

Sob o segundo enfoque, o referido autor classifica as fases da evolução do Direito Ambiental em cinco *Estratos*: (1) Repressiva; (2) Preventiva; (3) Participativa; (4) Técnicas de Mercado e Internalização dos Custos; (5) Técnicas Integrais<sup>5</sup>.

Destaca Ferrer, ao explanar sobre a fase Participativa, que “a tarefa de defender e preservar o meio ambiente não é, e não pode ser, exclusiva dos poderes públicos”<sup>6</sup>, cabendo a todos os cidadãos ter uma participação ativa nas decisões sobre o assunto. Ressalta, ainda, a importância do acesso à informação ambiental, para que as pessoas possam formar sua opinião, bem como à educação ambiental, pois “para participar tão

---

<sup>3</sup> FERRER, Gabriel Real. **La Construcción del Derecho Ambiental**. Revista NEJ – Eletrônica, Vol. 18 – n. 3 – p. 347-368 / set-dez 2013. p. 350 – ISSN Eletrônico 2175-0491. Disponível em: [www.univali.br/periodicos](http://www.univali.br/periodicos). Acessado em 15.02.2015.

<sup>4</sup> FERRER, Gabriel Real. **Palestra do Seminário Direito e Sustentabilidade**, proferida no dia 10/09/2014, no Auditório do Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica, na UNIVALI.

<sup>5</sup> FERRER, Gabriel Real. **La Construcción del Derecho Ambiental**. p. 355-358.

<sup>6</sup> FERRER, Gabriel Real. **La Construcción del Derecho Ambiental**. p. 356.

necessário é estar informado como estar formado”<sup>7</sup>.

Fiorillo igualmente destaca a necessidade da conjugação desses dois elementos - informação e educação ambiental - para a efetivação da participação<sup>8</sup>.

Com efeito, assegurar o direito à participação é fundamental para a proteção do meio ambiente, e se torna um imperativo, diante da inviabilidade de se alcançar resultados eficientes e justos sem o engajamento de todos.

O Princípio da Participação está consubstanciado no Princípio 10 da “Declaração Rio-92” da Conferência Mundial Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento da Conferência, *in verbis*:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos<sup>9</sup>.

Implicitamente, a Constituição Federal da República do Brasil de 1988 aponta a necessária participação popular, ao atribuir a responsabilidade pela defesa e preservação do meio ambiente ao Estado e à coletividade (art. 225, *caput*, da CF/88), esboçando o direito à informação e educação ambiental (art. 225, § 1º. VI da CF/88)<sup>10</sup>.

Constitui, conforme Fiorillo, o princípio da participação, “*um dos elementos do Estado Social de Direito* (que também poderia ser denominado Estado Ambiental de Direito)”, em busca de uma qualidade saudável de vida, que são nortes do Direito Ambiental<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> FERRER, Gabriel Real. **La Construcción del Derecho Ambiental**. p. 356-357.

<sup>8</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 11ª Edição, 2010, p. 119

<sup>9</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl\\_rio92.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf). Acessado em 17.02.2015.

<sup>10</sup> BRASIL. **Constituição Federal da República Do Brasil**, promulgada em 05 de outubro 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

<sup>11</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. p. 119.



No Brasil, a participação do cidadão na política ambiental tem tomado espaço nas três esferas de Poder, ou seja, no Legislativo, no Executivo e no Judiciário, garantida por meio de instrumentos como a lei de iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, a composição do CONAMA, as ações mandamentais e as audiências públicas.

Sendo as audiências públicas judiciais o foco deste trabalho, passo, a seguir, a descortinar o tema.

## 2. AUDIÊNCIA PÚBLICA JUDICIAL

### 2.1. CONCEITO E HISTÓRICO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

Audiência Pública, segundo Lacerda, trata-se, de um “instrumento procedimental, utilizado para dar amparo a decisões políticas ou legais de forma democrática, fundamentada, transparente e, portanto, com maior legitimidade”, no campo administrativo, legislativo e judicial, donde a autoridade competente possibilita aos interessados que possam vir a sofrer as consequências da decisão a se manifestar, emitindo suas opiniões (não vinculativas), de forma a colaborar com o processo decisório<sup>12</sup>.

A garantia de ouvir o interessado, antes de proferir uma decisão que possa afetar seus direitos ou interesses, possibilitando-lhe argumentar e provar os fatos alegados, afirma Gordillo, é um princípio clássico do direito constitucional e administrativo (*audi alteram pars* ou princípio do contraditório e da ampla defesa)<sup>13</sup>.

Ensina, ainda, o citado autor argentino, que:

Esa extensión del principio de la audiencia individual al principio de la audiencia pública ha comenzado primero en el derecho anglosajón, pero es ya de naturaleza universal. En el derecho inglés se fundamenta en el principio de justicia natural que

---

<sup>12</sup> LACERDA, André Reis. **As Audiências Públicas como Fator de Legitimação Democrática das Decisões da Justiça Estadual Brasileira em Matéria Ambiental: Necessidade de uma Ativismo Verde em Primeiro Grau de Jurisdição**. RIDB, Ano 2 (2013), n. 5, págs. 3945-4021. p. 3953. Disponível em: <http://www.idb-fdul.com/> ISSN: 2182-7567. Acessado em 15.02.2015.

<sup>13</sup> GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**. Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado. 10ª ed., Buenos Aires: F.D.A., 2014. p. 447-448. Disponível em: [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo2/capitulo11.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo11.pdf). Acessado em 18.02.2015.

también informa la garantía de defensa en el caso particular y en el derecho estadounidense en la garantía del debido proceso legal que nuestra propia Constitución e interpretación constitucional también han recibido.<sup>14</sup>

Conclui, Gordilho, que o princípio que norteia a audiência pública é, no campo teórico, suficientemente reconhecido, integrando como parte da garantia clássica da audiência prévia, a garantia constitucional do devido processo em sentido substantivo<sup>15</sup>.

O instituto das audiências públicas já é conhecido no direito estrangeiro há mais tempo, a exemplo dos “procedimentos de avaliação de impacto ambiental nos EUA, Canadá, França e Holanda, sendo que, seu uso nos processos administrativos, surgiu desde 1925 na Áustria, 1958 na Espanha, 1966 no Uruguai, 1972 na Argentina e 1978 na Alemanha”<sup>16</sup>.

Na legislação pátria, a audiência pública, como acima definida, é relativamente recente, surgindo com a regulamentação da Avaliação do Impacto Ambiental, através da Resolução 01/86 do CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente)<sup>17</sup>, porém só foi disciplinada na Resolução n. 009/87<sup>18</sup> do mesmo órgão ambiental. Nesta, restou positivada a previsão da realização da audiência pública (para os fins da avaliação do impacto ambiental) quando o Órgão Ambiental julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, ou pelo Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos, conforme art. 2º<sup>19</sup>, estabelecendo-se nos artigos seguintes o regramento do funcionamento da audiência.

Também figurou no texto da Constituição Federal de 1988<sup>20</sup>, no que concerne a sua utilização no âmbito legislativo, pelo qual foi possibilitada a convocação, pelas comissões parlamentares (permanentes ou temporárias), de audiências públicas com a

---

<sup>14</sup> GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. p. 448.

<sup>15</sup> GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. p. 448.

<sup>16</sup> LACERDA, André Reis. *As Audiências Públicas como Fator de Legitimação Democrática das Decisões da Justiça Estadual Brasileira em Matéria Ambiental: Necessidade de uma Ativismo Verde em Primeiro Grau de Jurisdição*. p. 3959.

<sup>17</sup> CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - IBAMA. **Resolução 001**, de 23 janeiro de 1986. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acessado em 18.02.2014.

<sup>18</sup> CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE-IBAMA. **Resolução 001**, de 23 janeiro de 1986.

<sup>19</sup> **Art. 2º** - Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

<sup>20</sup> BRASIL. **Constituição Federal da República Do Brasil**, de 05 de outubro de 1988.

participação das entidades da sociedade civil, nos termos do seu art. 58 § 2º II<sup>21</sup>.

A audiência pública também se encontra prevista na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, disciplinada pela Lei nº 8.626/93, a qual antevê a possibilidade de sua realização, promovida pelo representante do Ministério Público no exercício de suas atribuições de defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, conforme art. 27, parágrafo único, inciso IV<sup>22</sup>.

As Leis nºs 9.478/97<sup>23</sup> (que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo e institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo) e 10.233/01<sup>24</sup> (que reestrutura transportes aquaviário e terrestre e cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes) igualmente preveem a realização de audiência pública, como instrumento preparatório das propostas de projetos de lei ou alterações de normas administrativas que afetem os direitos dos agentes e usuários dos respectivos serviços (art. 19<sup>25</sup> e art. 68, *caput*<sup>26</sup>, sucessivamente).

Como instrumento de natureza processual administrativa, a previsão de utilização das audiências públicas veio a ser disciplinada em 1994, através da Lei nº

---

<sup>21</sup> **Art. 58.** O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. [...] § 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: [...] II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; [...]

<sup>22</sup> BRASIL. **Lei nº 8.625**, de 12 de fevereiro de 1993. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm) Acessado em 18/02/2015.

<sup>23</sup> <sup>23</sup> BRASIL. **Lei nº 9.478**, de 6 de agosto de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm). Acessado em 18/02/2015.

<sup>24</sup> BRASIL. **Lei nº 10.233**, de 5 de junho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm). Acessado em 18/02/2015.

**Art. 19.** As iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANP (redação original), que foi alterada pela MP 532/11 e posteriormente pela Lei nº 12.490/11 para o seguinte teor: “As iniciativas de projetos de lei ou de alteração de normas administrativas que impliquem afetação de direito dos agentes econômicos ou de consumidores e usuários de bens e serviços das indústrias de petróleo, de gás natural ou de biocombustíveis serão precedidas de audiência pública convocada e dirigida pela ANP”.

<sup>26</sup> **Art. 68.** As iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública.

9.784/94<sup>27</sup>, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, a qual positivou a possibilidade (não obrigatoriedade) de a autoridade administrativa realizar a audiência pública antes da tomada de decisão, diante da relevância da questão, para debates sobre a matéria do processo, conforme secundado no art. 32<sup>28</sup> da referida lei.

Por fim, vamos encontrar a previsão da realização de audiência pública para o processo de elaboração do Plano Diretor e fiscalização de sua implementação, como garantia a ser assegurada pelos Poderes Legislativo e Executivo, conforme previsto na nº 10.257/01<sup>29</sup>, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, em seu art. 40, § 4º, inciso I<sup>30</sup>.

Este é um breve panorama sobre a regulamentação normativa das audiências públicas, nos âmbitos legislativo e executivo, e que permite constatar que aos poucos este instituto vem tomando espaço, principalmente no campo da administração pública, levando ao fortalecimento do princípio participativo nos atos da gestão pública.

Passo, então, a tratar sobre as audiências públicas judiciais.

## 2.2. A AUDIÊNCIA PÚBLICA JUDICIAL

No âmbito da competência do Poder Judiciário, a audiência pública só veio a ser inserida em 1999, com a edição da Lei nº 9.868/99<sup>31</sup>, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, conforme seu art. 9º § 1º<sup>32</sup>, e

---

<sup>27</sup> BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

<sup>28</sup> Art. 32. Antes da tomada de decisão, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

<sup>29</sup> BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acessado em 18/02/2015.

<sup>30</sup> Art. 40. (...) § 4º. No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

<sup>31</sup> BRASIL. Lei nº 9.868, de 11 de novembro de 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm). Acessado em 18/02/2015.

<sup>32</sup> Art. 9º (...) § 1º – Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato o de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar

mais adiante, pela Lei nº 9.882/99<sup>33</sup>, que dispõe sobre processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, conforme seu art. 6º, § 1º<sup>34</sup>.

As audiências públicas foram regulamentadas no Supremo Tribunal Federal através da Emenda Regimental nº 29/2009<sup>35</sup>, que alterou o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal<sup>36</sup> no que diz respeito às normas procedimentais das audiências públicas.

Podem se destacar, da citada norma, as seguintes orientações quanto à realização das audiências públicas, no âmbito dos procedimentos da Suprema Corte:

1. A **competência para convocar a audiência pública** é do Presidente da Corte ou do Relator do processo (arts. 13, XVII, e 21, XVII, do Regimento Interno);
2. O **objetivo da audiência pública** é para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que se entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal (arts. 13, XVII, e 21, XVII);
3. Necessidade de **ampla divulgação do despacho que convocar a audiência pública**, que deverá fixar o prazo para a indicação das pessoas a serem ouvidas (art. 154, Parágrafo único, I);
4. **Garantia de participação das diversas correntes de opinião**, em havendo defensores e opositores relativamente à matéria objeto da audiência (art. 154, Parágrafo único, II);
5. **Prévia definição da ordem dos trabalhos**, pelo Ministro que presidir a audiência pública, selecionando e divulgando as pessoas que estão habilitadas a se manifestar, bem como a ordem e tempo que cada um será ouvido (art. 154, Parágrafo único, III);
6. **Limitação do debate ao tema** por parte dos oradores que se manifestarem na audiência (art. 154, Parágrafo único, IV);

---

perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

<sup>33</sup> BRASIL. Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm). Acesso em 18/02/2015.

<sup>34</sup> Art. 6º. Apreciado o pedido de liminar, o relator solicitará as informações às autoridades responsáveis pela prática do ato questionado, no prazo de dez dias. § 1º Se entender necessário, poderá o relator ouvir as partes nos processos que ensejaram a arguição, requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão, ou ainda, fixar data para declarações, em audiência pública, de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

<sup>35</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Emenda Regimental nº 29, de 18 de fevereiro de 2009. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/EMENDAREGIMENTAL029-2009.PDF>. Acessado em 18/02/2015.

<sup>36</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, de 15 de outubro de 1980. Publicado no DOU de 27/10/1980, p. 8665-8677. <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/REGIMENTOINTERNO19801.pdf>. Disponível em 18/02/2015.

7. **Transmissão da audiência pública pela TV Justiça e pela Rádio Justiça** (art. 154, Parágrafo único, V);

8. **Registro dos trabalhos da audiência pública**, para juntada ao processo ou arquivamento no âmbito da Presidência, conforme for o caso (art. 154, Parágrafo único, VI).

Desde a edição da lei, em dezembro de 1999 até o final de 2014, tem-se o registro da realização de 16 audiências públicas no Supremo Tribunal Federal<sup>37</sup>, dentre as convocadas por Ministros Relatores e pelo Presidente daquela Corte, sendo que a primeira audiência ocorreu no dia 20 de abril de 2007, convocada pelo Min. Ayres Britto, Relator da ADI nº 3.510, para subsidiar o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade em que se impugnavam dispositivos da Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/2005), no tocante à constitucionalidade do uso de células-tronco embrionárias em pesquisas científicas para fins terapêuticos.

Segundo Monteiro, as inovações trazidas pelas Leis nºs 9.869/99 e 9.882/99, incluindo a previsão da realização das audiências públicas, permitindo a participação da sociedade nas decisões judiciais envolvendo o controle da constitucionalidade das leis, marca uma mudança de paradigma do modelo clássico de hermenêutica constitucional (fechada), para uma hermenêutica constitucional aberta, defendida pelo jurista alemão Peter Habërle (na obra “Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e ‘procedimental’ da Constituição”<sup>38,39</sup>).

Ainda que a previsão legal da audiência pública, no âmbito judicial, esteja

---

<sup>37</sup> Segundo informações disponíveis no site do STF em: <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublica.asp?tipo=realizada#>.

<sup>38</sup> Segundo Habërle: “No processo de interpretação constitucional, estão potencialmente vinculados todos os órgãos estatais, todas as potências públicas, todos os cidadãos e grupos, não sendo possível estabelecer-se um elenco cerrado ou fixado como numerus clausus de intérpretes da Constituição. [...] A interpretação constitucional é, em realidade, mais um elenco da sociedade aberta. Todas as potências públicas, participantes materiais do processo social, estão nela envolvidas, sendo ela, a um só tempo, elemento resultante da sociedade aberta e um elemento formador ou constituinte dessa sociedade. Os critérios de interpretação constitucional não de ser tanto mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade. (HABÈRLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997, p. 13).

<sup>39</sup> MONTEIRO, Maurício Gentil. **A realização de audiências públicas e o ativismo judicial do STF – revisando a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição**. Disponível em <http://www.osconstitucionalistas.com.br/audiencias-publicas-e-o-ativismo-judicial-do-stf>. Acesso em 22/02/2015.

limitada à competência do Supremo Tribunal de Justiça para as ações direta de inconstitucionalidade e a declaratória de constitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental, a ideia de se estender tal instituto a outras Cortes e aos Juízos de 1º. Grau vem sendo debatida na doutrina, tendo o Superior Tribunal de Justiça dado o primeiro passo a essa direção, quando, no ano de 2014, realizou sua primeira audiência pública judicial, para subsidiar o julgamento do Recurso Especial nº 1.419.697, no qual se questiona os chamados “sistemas de *scoring*”, convocada pelo Ministro Relator Paulo de Tarso Sanseverino.

Sem adentrar à discussão sobre o alcance político que o uso das audiências públicas pode representar, notadamente quando se tem em debate o ativismo judicial da Suprema Corte<sup>40</sup>, a ampliação de sua utilização além das ações de controle constitucional poderá se tornar em importante instrumento a possibilitar a participação da sociedade em prol à discussão dos interesses que envolvem o meio ambiente, notadamente pelas peculiaridades que trazem em si o Direito Ambiental.

### 3. AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS JUDICIAIS NOS CASOS AMBIENTAIS

Dentre as audiências públicas já realizadas pelo Supremo Tribunal Federal, destacam-se quatro casos nos quais tinham por controvérsia matéria de cunho ambiental, sendo eles:

a) **Caso da Importação, pelo Brasil, de Pneus Usados:** realizada em 27 de junho de 2008, convocada pela Min. Carmem Lúcia, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 101. A discussão girou em torno da posição contrária do Governo Federal à importação de carcaças de pneus usados, defendida por empresas brasileiras que utilizavam desta matéria-prima para o fabrico de pneus reformados. De um lado, o Governo entendia que a utilização destes pneus afetava o meio ambiente ecologicamente equilibrado e também a saúde humana<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Reflexão trazida pelo Professor Maurício Monteiro, na conclusão de seu artigo, quando afirma: “Em momento de ativismo judicial tão recente quanto intenso, por meio do qual o Supremo Tribunal Federal tem exercido um protagonismo político exagerado e comprometedor do equilíbrio democrático, a realização de audiências públicas pode significar mais um capítulo desse fenômeno. O risco da utilização (ainda que involuntária) excessiva das audiências públicas como mais um capítulo do protagonismo político do STF deve ser melhor examinado pela doutrina e pelos próprios Ministros da Suprema Corte, sob pena de comprometer as louváveis virtudes que o novo mecanismo processual comporta”. (MONTEIRO, Maurício Gentil. **A realização de audiências públicas e o ativismo judicial do STF – revisando a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição.**

<sup>41</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF**, 18/06/2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=91561>. Acessado em 22/02/2015.

b) **Caso da Proibição do uso de amianto:** realizada em 24 e 31 de agosto de 2012, convocada pelo Ministro Marco Aurélio, para subsidiar o julgamento de ADI nº 3.937 aforada pela Confederação Nacional de Trabalhadores na Indústria (CNTI) em que é posta em causa a lei do Estado de São Paulo nº 12.684/07 ao proibir, em seu território, produtos materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto ou outros materiais que, acidentalmente, tenham fibras de amianto na sua composição<sup>42</sup>.

c) **Caso das Queimadas em Canaviais:** realizada em 22 de abril de 2013, convocada pelo Ministro Luiz Fux, para subsidiar o julgamento do Recurso Extraordinário n. 586.224, no qual o Estado de São Paulo se insurge contra a lei do município de Paulínia (SP) que proíbe a realização de queimadas nas plantações de cana, sob a alegação de que a lei municipal prejudica a economia do Estado e atrapalha o controle ambiental da atividade, impossibilitando as colheitas anuais. O município, por sua vez, alega que a prática suja a cidade, causa doenças respiratórias na população e intoxica os cortadores de cana<sup>43</sup>.

d) **Caso do Campo Eletromagnético de Linhas de Transmissão de Energia:** realizada nos dias 6, 7 e 8 de março de 2013, convocada pelo Ministro Dias Toffoli, para subsidiar o julgamento do Recurso Extraordinário nº 627.189, interposto pela Eletropaulo Metropolitana - Eletricidade de São Paulo S.A. contra decisão da Câmara Especial do Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP), que determinou a redução do campo eletromagnético em linhas de transmissão de energia elétrica localizadas nas proximidades de dois bairros paulistanos, em razão de alegado potencial cancerígeno da radiação produzida (princípio da precaução). A controvérsia cingia-se às consequências da radiação eletromagnética para a saúde e os efeitos da redução do campo eletromagnético sobre o fornecimento de energia<sup>44</sup>.

Destes casos, apenas o primeiro encontra-se até o momento julgado, cuja decisão favoreceu a proteção do meio ambiente, com base nos princípios constitucionais do desenvolvimento sustentável e da equidade e responsabilidade intergeracional, apontando à necessidade de “um meio ambiente ecologicamente equilibrado: preservação para a geração atual e para as gerações futuras”, segundo ementa do Acórdão, julgado em 24/06/2009<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF**, 24/08/2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=216155>. Acessado em 22/02/2015.

<sup>43</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF**, 22/04/2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=236483>. Acessado em 22/02/2015.

<sup>44</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF**, 08/03/2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=232893>. Acessado em 22/02/2015.

<sup>45</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ementa do Acórdão do ADPF 101 / DF**. Julgamento em 24/06/2009. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24%2ESCLA%2E+E+101%2ENUME%2E%29+OU+%28ADPF%2EACMS%2E+ADJ2+101%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ag5xf9k>. Acessado em 22/02/2015.



De qualquer sorte, tais exemplos fortificam a importância do procedimento aberto e democrático na prestação jurisdicional, possibilitando-se ouvir os argumentos e defesa de especialistas e de quem possa ser direta ou indiretamente atingido pelo julgamento, mormente em questões relevantes envolvendo o Direito Ambiental. Trata-se de uma “nova dogmática processual para a tutela do meio ambiente”<sup>46</sup>, segundo Staffen e Bodnar.

Entretanto, no campo de Direito Ambiental, tal instituto não deve permanecer adstrito às ações de controle de constitucionalidade, urgindo que venha ganhar corpo e forma também na Justiça de 1ª e 2ª instância, onde não se tem notícia da utilização de audiências públicas para subsidiar julgamentos de casos relevantes ambientais<sup>47</sup>.

A propósito, como destaca Lacerda, se a preservação do meio ambiente é direito dos homens e dever de todos, é admissível ao juiz de primeiro grau que aplique analogicamente a regra contida no art. 9º, § 1º da Lei nº 9.868/99, para o fim de convocar a audiência pública em matéria ambiental, que guarde relevância para a comunidade local, amparado pelos princípios constitucionais, como o do contraditório, numa perspectiva pública, uma vez que todos os que podem ser potencialmente atingidos por uma decisão de forma difusa ou individualizada possuem, em tese, legitimidade para participar do processo<sup>48</sup>.

Neste ponto, explica Lacerda:

---

<sup>46</sup> STAFFEN, Márcio Ricardo e BODNAR, Zenildo. **Audiência judicial participativa como instrumento de acesso à justiça ambiental: diálogo com Elio Fazzalari**. Planeta Amazônia: Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas Macapá, n. 2, p. 89-104, 2010. p. 90. Disponível em: [http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=7&ved=0CD8QFjAG&url=http%3A%2F%2Fperiodicos.unifap.br%2Findex.php%2Fplaneta%2Farticle%2Fdownload%2F127%2F335&ei=\\_5PjVKiYOYmbNrfFgagF&usg=AFQjCNFiu67dbjOP-R- An3gwu0zFGf4rxg&sig2=dpJ2RFP5BfXNG1PSSoLEMw](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=7&ved=0CD8QFjAG&url=http%3A%2F%2Fperiodicos.unifap.br%2Findex.php%2Fplaneta%2Farticle%2Fdownload%2F127%2F335&ei=_5PjVKiYOYmbNrfFgagF&usg=AFQjCNFiu67dbjOP-R- An3gwu0zFGf4rxg&sig2=dpJ2RFP5BfXNG1PSSoLEMw). Acessado em: 15.02.2015.

<sup>47</sup> Tem-se notícia da utilização da audiência pública em processos ambientais de Primeiro Grau, como no caso da Ação Civil Pública do Carvão (ACP 93.8000533-4), que tramita na Vara Federal de Criciúma, onde empresas carboníferas, além do Estado de Santa Catarina e da União, foram condenados à recuperação da região que compõe a Bacia Carbonífera do Sul do Estado, visando amenizar os danos sofridos principalmente pela população dos municípios-sede da extração e do beneficiamento. Neste caso as audiências públicas foram realizadas (e ainda o são), com o objetivo de traçar o planejamento da execução da condenação da recomposição do dano ambiental e permitir à população o acompanhamento das etapas da execução da recuperação das áreas degradadas (JUSTIÇA FEDERAL SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SANTA CATARINA. **Portal da ACP do Carvão**. Disponível em: [https://www.jfsc.jus.br/acpdocarvao/portal/conteudo\\_portal/conteudo.php?cat=35](https://www.jfsc.jus.br/acpdocarvao/portal/conteudo_portal/conteudo.php?cat=35). Acessado em 22/02/2015).

<sup>48</sup> LACERDA, André Reis. **As Audiências Públicas como Fator de Legitimação Democrática das Decisões da Justiça Estadual Brasileira em Matéria Ambiental: Necessidade de uma Ativismo Verde em Primeiro Grau de Jurisdição**. p. 3994.

Portanto, a sentença judicial que encerra o processo ambiental após ter comportado o procedimento acima previsto de audiências públicas, deve levar em consideração os argumentos levantados na referida reunião formal. Apesar de não vinculativos, recomenda-se que a decisão seja fundamentada seja para acolher as razões ali esposadas, seja para rechaçá-las, tudo com base no art. 93 IX da CRFB e, sobretudo, com vistas a fomentar legitimidade aqui propugnada, melhorar o conteúdo das decisões neste âmbito e criar-se uma cultura de coparticipação responsável nos assuntos ambientais com vistas a fomentar uma cidadania ambiental<sup>49</sup>.

Conforme Staffen e Bodnar, ao se referir à necessidade de uma nova dogmática processual: “faz-se imperioso olhar o novo com a visão renovada”, propondo:

a consolidação de uma nova cultura na prestação jurisdicional para a proteção do direito fundamental ao meio ambiente sadio e equilibrado. Cultura esta que efetivamente contribua para a emancipação do homem na sociedade [...] que efetivamente transforme o foro judicial em um espaço ampliado de cidadania substancialmente democrática<sup>50</sup>.

Trata-se, segundo Abreu defende, transformar o processo num *locus* da cidadania inclusiva, conforme explica:

O Judiciário, na democracia contemporânea, tem um papel indeclinável. Concebido autonomamente, numa visão liberal de divisão de funções, fundante do Estado Moderno, assume novos desafios nesse novo patamar civilizatório, principalmente em países emergentes, como o Brasil, transformando-se num *locus* da cidadania inclusiva e de concretização de direitos proclamados na Constituição e efetivados no processo<sup>51</sup>.

Porém, como adverte Lacerda, as audiências públicas devem servir a casos efetivamente “paradigmáticos”, ou seja, “entendidos como aqueles que repercutam socialmente”<sup>52</sup>, bem como não podem subsidiar “decisões populistas”, isto é, fundadas na opinião pública e midiática<sup>53</sup>. Por isso mesmo, destaca o referido autor que a

---

<sup>49</sup> LACERDA, André Reis. **As Audiências Públicas como Fator de Legitimação Democrática das Decisões da Justiça Estadual Brasileira em Matéria Ambiental: Necessidade de uma Ativismo Verde em Primeiro Grau de Jurisdição**. p. 3970.

<sup>50</sup> STAFFEN, Márcio Ricardo e BODNAR, Zenildo. **Audiência judicial participativa como instrumento de acesso à justiça ambiental: diálogo com Elio Fazzalari**. p. 90.

<sup>51</sup> ABREU, Pedro Manoel de. **Processo e Democracia: O processo jurisdicional como um locus da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito**. Coleção Ensaios de Processo Civil, Volume 3. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 492.

<sup>52</sup> LACERDA, André Reis. **As Audiências Públicas como Fator de Legitimação Democrática das Decisões da Justiça Estadual Brasileira em Matéria Ambiental: Necessidade de uma Ativismo Verde em Primeiro Grau de Jurisdição**. p. 3968.

<sup>53</sup> LACERDA, André Reis. **As Audiências Públicas como Fator de Legitimação Democrática das Decisões da Justiça Estadual Brasileira em Matéria Ambiental: Necessidade de uma Ativismo Verde em Primeiro Grau de Jurisdição**. p. 3979.

abertura à participação popular, através das audiências públicas, não significa que o juiz esteja vinculado às deliberações tomadas nelas, pois o “compromisso do juiz deve ser com a Constituição”<sup>54</sup>, só assim, pode-se garantir a legitimação da decisão judicial, em um Estado Democrático de Direito.

Não obstante se reconheça a necessidade de “uma nova dogmática processual para tutela do meio ambiente”<sup>55</sup>, em busca da solução aos problemas ambientais, de outro lado, é certo que a participação popular no Brasil nas questões ambientais é ainda exígua, a exemplo das audiências públicas no processo de licenciamento, que são usadas inadequadamente, que segundo Staffen e Bodnar<sup>56</sup>, indicam um grande déficit democrático.

Portanto, trata-se de um longo caminho a percorrer, posto que, se é verdadeiro a necessidade de uma nova postura do Poder Judiciário para enfrentar as demandas ambientais, é necessário também que seja promovida, com urgência, a educação ambiental em todos os níveis da sociedade, pois somente diante da informação e educação é possível se construir pilares sólidos à efetiva participação de todos na construção de uma sociedade pautada pelo princípio da Sustentabilidade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Destacam-se, na conclusão deste trabalho, alguns pontos relevantes, acima abordados:

- O princípio da participação é fundamental para a proteção do meio ambiente, e se torna um imperativo, diante da inviabilidade de se alcançar resultados eficientes e justos sem o engajamento de todos.

- No Brasil, a participação do cidadão na política ambiental tem tomado espaço nas três esferas de Poder, ou seja, no Legislativo, no Executivo e no Judiciário,

---

<sup>54</sup> LACERDA, André Reis. **As Audiências Públicas como Fator de Legitimação Democrática das Decisões da Justiça Estadual Brasileira em Matéria Ambiental: Necessidade de uma Ativismo Verde em Primeiro Grau de Jurisdição**. p. 3980.

<sup>55</sup> STAFFEN, Márcio Ricardo e BODNAR, Zenildo. **Audiência judicial participativa como instrumento de acesso à justiça ambiental: diálogo com Elio Fazzalari**. p. 94.

<sup>56</sup> STAFFEN, Márcio Ricardo e BODNAR, Zenildo. **Audiência judicial participativa como instrumento de acesso à justiça ambiental: diálogo com Elio Fazzalari**. p. 97.

garantida por meio de instrumentos como a lei de iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, composição do CONAMA, ações mandamentais e audiências públicas.

- No âmbito da competência do Poder Judiciário, a audiência pública só veio a ser inserida com a edição das Leis nºs 9.868/99 e 9.882/99, que tratam das ações de controle da constitucionalidade (ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental), de competência do Supremo Tribunal Federal.

- No campo de Direito Ambiental, a utilização das audiências públicas não deve permanecer adstrita às ações de controle de constitucionalidade, urgindo que venha ganhar corpo e forma também na Justiça de 1ª e 2ª instância, para subsidiar julgamentos de casos relevantes ambientais.

Com efeito, estes são novos desafios que devem ser enfrentados não só pelos ambientalistas, sociólogos e cientistas, mas pelos operadores do Direito, e levados ao campo prático, pois somente assim poder-se-á promover uma legítima participação da sociedade, em prol da construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito voltado ao um Meio Ambiente sustentável e equilibrado.

Nesse passo, ganha relevante importância o papel do Poder Judiciário na mudança de paradigmas, a fim de buscar um procedimento judicial aberto e democrático, rompendo-se com estruturas procedimentais que não comportam as novas exigências impostas pelo Direito Ambiental.

Por fim, deve-se reconhecer que a amplitude da matéria ambiental e os interesses difusos a ela inerentes enseja uma postura audaciosa do Judiciário, voltada às exigências de se preservar a vida do Planeta, não só para as atuais gerações, mas para as gerações futuras, bem como a imperiosa necessidade de se prolongar a existência da espécie humana na Terra, a qual está exposta ao risco de extinção, se não houver a conscientização e mudança de atitudes do homem na sua relação com o Meio Ambiente.

## **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

ABREU, Pedro Manoel de. **Processo e Democracia**: O processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito. Coleção Ensaios de Processo Civil, Volume 3. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal da República Do Brasil, promulgada em 05 de outubro 1988.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

BRASIL. **Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm) Acessado em 18/02/2015.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm). Acessado em 18/02/2015.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acessado em 18/02/2015.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 11 de novembro de 1999.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm). Acessado em 18/02/2015.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm). Acesso em 18/02/2015.

BRASIL. **Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm). Acessado em 18/02/2015.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acessado em 18/02/2015.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente.** Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl\\_rio92.pdf](http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf). Acessado em 17.02.2015.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - IBAMA. **Resolução 001, de 23 janeiro de**

**1986.** Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acessado em 18.02.2014.

FERRER, Gabriel Real. La Construcción del Derecho Ambiental. **Revista NEJ – Eletrônica**, Vol. 18 – n. 3 – p. 347-368 / set-dez 2013. p. 350 – ISSN Eletrônico 2175-0491. Disponível em: [www.univali.br/periodicos](http://www.univali.br/periodicos). Acessado em 15.02.2015.

FERRER, Gabriel Real. **Palestra do Seminário Direito e Sustentabilidade**, proferida no dia 10/09/2014, no Auditório do Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica, na UNIVALI.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 11ª Edição, 2010, p. 119

GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo y obras selectas**. Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado. 10ª ed., Buenos Aires: F.D.A., 2014. Disponível em: [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo2/capitulo11.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo11.pdf). Acessado em 18.02.2015.

HABÈRLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1997.

JUSTIÇA FEDERAL SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SANTA CATARINA. **Portal da ACP do Carvão**. Disponível em: [https://www.jfsc.jus.br/acpdocarvao/portal/conteudo\\_portal/conteudo.php?cat=35](https://www.jfsc.jus.br/acpdocarvao/portal/conteudo_portal/conteudo.php?cat=35). Acessado em 22/02/2015).

LACERDA, André Reis. As Audiências Públicas como Fator de Legitimação Democrática das Decisões da Justiça Estadual Brasileira em Matéria Ambiental: Necessidade de um Ativismo Verde em Primeiro Grau de Jurisdição. **RIDB**, Ano 2 (2013), n. 5, págs. 3945-4021. Disponível em: <http://www.idb-fdul.com/> ISSN: 2182-7567. Acessado em 15.02.2015.

MONTEIRO, Maurício Gentil. **A realização de audiências públicas e o ativismo judicial do STF – revisando a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição**. Disponível em <http://www.osconstitucionalistas.com.br/audiencias-publicas-e-o-ativismo-judicial-do>

stf. Acessado em 22/02/2015.

STAFFEN, Márcio Ricardo e BODNAR, Zenildo. Audiência judicial participativa como instrumento de acesso à justiça ambiental: diálogo com Elio Fazzalari. Planeta Amazônia: **Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas Macapá**, n.2, 2010. Disponível em: [http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=7&ved=0CD8QFjAG&url=http%3A%2F%2Fperiodicos.unifap.br%2Findex.php%2Fplaneta%2Farticle%2Fdownload%2F127%2F335&ei=\\_5PjVKiYOYmbNrjFgagF&usg=AFQjCNFiu67dbjOP-R-An3gwu0zFGf4rxg&sig2=dpJ2RFP5BfXNG1PSSoLEMw](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=7&ved=0CD8QFjAG&url=http%3A%2F%2Fperiodicos.unifap.br%2Findex.php%2Fplaneta%2Farticle%2Fdownload%2F127%2F335&ei=_5PjVKiYOYmbNrjFgagF&usg=AFQjCNFiu67dbjOP-R-An3gwu0zFGf4rxg&sig2=dpJ2RFP5BfXNG1PSSoLEMw). Acessado em: 15.02.2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Emenda Regimental nº 29, de 18 de fevereiro de 2009**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/EMENDAREGIMENTAL029-2009.PDF>. Acessado em 18/02/2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, de 15 de outubro de 1980**. Publicado no DOU de 27/10/1980, p. 8665-8677. <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/REGIMENTOINTERNO19801.pdf>. Disponível em 18/02/2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF, 18/06/2008**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=91561>. Acessado em 22/02/2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF, 24/08/2012**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=216155>. Acessado em 22/02/2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF, 22/04/2013**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=236483>. Acessado em 22/02/2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF, 08/03/2013**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=232893>. Acessado em 22/02/2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ementa do Acórdão do ADPF 101 / DF**. Julgamento em

24/06/2009. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em:  
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADPF%24%2ESCLA%2E+E+101%2ENUME%2E%29+OU+%28ADPF%2EACMS%2E+ADJ2+101%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/ag5xf9k>. Acessado em 22/02/2015.



# **OS INSTRUMENTOS ECONÔMICOS PREVISTOS EXPRESSAMENTE NA LEI Nº 6.938/1981: CONCESSÃO FLORESTAL, SERVIDÃO AMBIENTAL E SEGURO AMBIENTAL**

**Rafael Padilha dos Santos<sup>1</sup>**

**Rodrigo de Carvalho<sup>2</sup>**

## **INTRODUÇÃO**

A preocupação com o meio ambiente assume proporção internacional e mundial. Em âmbito internacional tal preocupação pode ser visualizada, por exemplo, a partir do que é previsto na Declaração Ministerial de Doha, da Organização Mundial do Comércio (OMC); já em âmbito nacional, lança ao governo brasileiro o desafio de elaborar uma política que conjugue harmoniosamente o setor produtivo e o meio ambiente, inclusive para inserir o país no espaço de competitividade global no comércio internacional.

O princípio 21 da Declaração de Estocolmo, produto da Conferência de 1972, afirma que “os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos, de acordo com a sua política ambiental.” Como reflexo do avanço conquistado e propiciado pela Conferência de Estocolmo, foi a edição da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, para criar a Política Nacional do Meio Ambiente, fixando conceitos, princípios, objetivos, instrumentos, penalidades, finalidades, mecanismos de formulação e aplicação, criando o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)<sup>3</sup>, tendo sido recepcionada pela

---

<sup>1</sup> O autor é Mestre em Filosofia pela UFSC; tem especialização em processo civil pela UNIVALI; especialização em psicologia social pela Universidade Estatal de São Petersburgo, na Rússia. É Professor do curso de Direito da UNIVALI e está cursando o doutorado na UNIVALI com dupla titulação com a Università degli Studi di Perugia, na Itália, tendo realizado doutorado sanduíche na Università degli Studi di Perugia com bolsa CAPES mediante processo nº 18034-12-8.

<sup>2</sup> O autor é advogado e professor das disciplinas de direito tributário e direito previdenciário no Curso de Direito e em Cursos de Especialização da UNIVALI. É coordenador do Curso de Especialização em Direito Tributário da UNIVALI, e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica da UNIVALI.

<sup>3</sup> ARAÚJO, Ubiracy. Notas sobre a política nacional do meio ambiente. In: KISHI, Sandra A. S.; SILVA, Solange T.;

Constituição de 1988.

O tema deste artigo insere-se dentro dessa perspectiva para versar sobre os instrumentos econômicos previstos expressamente na Lei nº 6.938/81, que em seu art. 9º, inc. XIII cita a concessão florestal, a servidão ambiental e o seguro ambiental. O objetivo deste artigo é analisar cada um desses três instrumentos econômicos para destacar aspectos ligados a sua definição, finalidade, importância e operacionalização.

## 1. INSTRUMENTOS JURÍDICO-ECONÔMICOS E POLÍTICA AMBIENTAL

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável que resultou da ECO-92, em seu princípio 16 prevê que os Estados devem arcar com a adoção de instrumentos econômicos para a proteção e integridade do sistema ambiental global. Nessa toada, no art. 9º da Lei nº 6.938/81 constam os instrumentos de gestão ambiental, que podem ser classificados em instrumentos de comando e controle, responsáveis pela “edição de normas, a fiscalização e a aplicação de sanções” e, para além disso, em 2006 foram incluídos nessa lei instrumentos econômicos, “cuja finalidade reside na imposição de custos ou no oferecimento de vantagens econômicas para a preservação do patrimônio ambiental.”<sup>4</sup>

Os instrumentos econômicos visam garantir a qualidade ambiental, conciliando o meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico, preservando a vida humana. Para tanto, podem consistir em pagamento, compensação ou concessão de benefícios fiscais, surgindo, em um contexto de economia neoliberal, como medida eficaz em termos econômicos e ambientais para equalizar o potencial poluidor do setor econômico à premência de proteção ambiental. Os instrumentos econômicos representam um incentivo àqueles que ajudam a conservar ou produzir serviços ambientais a perseverarem nas práticas de conservação e restauração do patrimônio ambiental.

Os instrumentos jurídico-econômicos constituem normas que fornecem um vetor às forças de mercado, uma reação do direito ambiental considerando que

---

SOARES, Inês V. P. **Desafios do direito ambiental no século XXI**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 782.

<sup>4</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 46.

práticas que geram dano ambiental muitas vezes impedem a reintegração do *status quo ante*. Sendo assim, afetam a liberdade de decidir dos agentes econômicos, já que atingem o seu cálculo de custo-benefício.

Na Lei nº 6.938, em seu art. 9º, inc. XIII, que foi incluído pela Lei nº 11.284/06, são previstos alguns instrumentos econômicos da Política Nacional do Meio Ambiente, dos quais são citados expressamente três: concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental, que passam a ser analisados a seguir

## 2. CONCESSÃO FLORESTAL

Em linhas gerais, concessão de serviço público consiste na entrega de um serviço público pelo Estado a uma pessoa de direito privado, que o exerce em nome do Estado.

Di Pietro<sup>5</sup> entende como concessão um contrato administrativo por meio do qual a Administração Pública confere ao particular a execução remunerada de serviço público ou obra pública, ou lhe concede o uso de bem público, para que explore, por sua conta e risco, e por prazo determinado, nas condições regulamentares e contratuais.

Para Oliveira,<sup>6</sup> a concessão florestal consiste em um contrato administrativo por meio do qual o poder público outorga ao particular a exploração sustentável das florestas públicas<sup>7</sup>, cuja disciplina legal foi inaugurada pela Lei nº 11.284/2006, tratando-se, também, de uma das formas de gestão do patrimônio florestal público brasileiro.

Já Medauar<sup>8</sup> entende que a concessão florestal se traduz na delegação onerosa pelo poder concedente – União, Estado, Distrito Federal ou Município – do direito de

---

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2006, passim.

<sup>6</sup> OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. **Concessão Florestal**. Leme: JH Mizuno, 2013, p. 65.

<sup>7</sup> Paulo Affonso Leme Machado explica, de acordo com o conceito legal, que “florestas públicas são as florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diferentes biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta, ou seja, “em bens” sob o domínio da Administração direta ou da Administração indireta”. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012, pp. 980-981.

<sup>8</sup> MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 13ª edição. São Paulo: RT, 2009, pp. 216-218.

praticar manejo florestal sustentável para a exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, a pessoa jurídica, em consórcio ou não.

Sob o ponto de vista estritamente legal, a Lei Federal nº 11.284/2006, em seu artigo 3º, inciso VII, conceituou o instituto da concessão florestal como uma delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Tomando-se como referência os referidos conceitos – em especial os institutos adotados pela Lei nº 11.284/2006 – há que se ressaltar que o poder concedente é a União, Estado, Distrito Federal ou Município, conforme se trate de uma floresta pública federal, estadual, distrital, ou municipal.

Na esfera federal, o Ministério do Meio Ambiente exerce as competências de "poder concedente", segundo a exegese do art. 49, § 2º da Lei nº 11.284/2006. Por sua vez, "órgão gestor" consiste no órgão ou entidade do poder concedente com a competência de disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal, sendo que, em âmbito federal, tais atribuições são inerentes ao Serviço Florestal Brasileiro – SFB, conforme se depreende do art. 55, inciso I, da Lei nº 11.284/2006.

Assim, a União, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente, concede, através de um contrato administrativo de concessão, à pessoa jurídica vencedora no processo licitatório, através de delegação onerosa, o direito de praticar manejo florestal sustentável para a exploração de produtos e serviços em uma Unidade de Manejo Florestal específica, localizada em certa região da Unidade de Conservação.

As concessões florestais têm como objetivo permitir a exploração sustentável da madeira, seguindo as técnicas de manejo sustentável definidas pelo IBAMA, embora não se restrinjam a tal. O objetivo consiste, a grosso modo, na concessão do direito de exploração de recursos florestais de maneira sustentável.

Os recursos florestais, por sua vez, consistem em elementos ou características

de determinada floresta, potencial ou efetivamente geradores de produtos ou serviços florestais, ao passo que os produtos florestais se traduzem em produtos madeireiros e não madeireiros gerados pelo manejo sustentável das florestas. Já os serviços florestais se traduzem em outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e conservação da floresta, não caracterizados como produtos florestais.

Nesse contexto, há que se ressaltar que, segundo o art. 27 da Lei nº 11.284/2006, para cada Unidade de Manejo Florestal licitada, deverá ser assinado um contrato de concessão exclusivo com um único concessionário, que será o responsável por todas as obrigações nele previstas, além de responder pelos prejuízos causados ao poder concedente, ao meio ambiente, ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelos órgãos competentes exclua ou atenua essa responsabilidade.

#### Segundo Vieira<sup>9</sup>:

Como a lei permite que uma mesma pessoa jurídica seja contemplada na licitação com duas Unidades de Manejo Florestal, a União-MMA-SFB deverá criar mecanismos para compatibilizar a exploração econômica com a preservação ambiental, já que a exploração unificada das duas Unidades de Manejo geraria maior preservação do meio ambiente com o menor desmatamento para abertura de estradas, dentre outros fatores conservacionistas.

A concessão florestal, enquanto instituto positivado no ordenamento jurídico pátrio, confere ao seu concessionário tão somente os direitos expressamente elencados no contrato de concessão, vedando-se a subconcessão florestal.

No mesmo sentido, a Lei nº 11.284/2006 também veda a outorga de alguns direitos no âmbito da concessão florestal, e que, portanto, não podem ser objeto da licitação, nem do contrato. Segundo a expressa dicção da Lei nº 11.284/2006:

Art. 16. A concessão florestal confere ao concessionário somente os direitos expressamente previstos no contrato de concessão.

§ 1º É vedada a outorga de qualquer dos seguintes direitos no âmbito da concessão florestal:

I - titularidade imobiliária ou preferência em sua aquisição;

II - acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento, bioprospecção ou constituição de coleções;

---

<sup>9</sup> VIEIRA, Vanderson Roberto. **Anotações sobre a Lei de Gestão de Florestas Públicas e as licitações para concessão florestal**. Teresina, ano 15, nº 2726, dez. 2010.

III - uso dos recursos hídricos acima do especificado como insignificante, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997;

IV - exploração dos recursos minerais;

V - exploração de recursos pesqueiros ou da fauna silvestre;

VI - comercialização de créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais.

§ 2º No caso de reflorestamento de áreas degradadas ou convertidas para uso alternativo do solo, o direito de comercializar créditos de carbono poderá ser incluído no objeto da concessão, nos termos de regulamento.

§ 3º O manejo da fauna silvestre pelas comunidades locais observará a legislação específica.

Nos termos do artigo 8º da Lei nº 11.284/2006, a publicação do edital de licitação de cada lote de concessão florestal onerosa deverá ser precedida de audiência pública, por região, realizada pelo órgão gestor, sem prejuízo de outras formas de consulta pública, como, por exemplo, as reuniões técnicas. Assim, a realização de audiências públicas objetiva captar contribuições para a confecção do edital definitivo do processo licitatório, de modo que a comunidade possa exercer seu papel fiscalizador das ações públicas, conferindo maior legitimidade ao processo jurídico de concessão florestal.

Também, o poder concedente tem o dever de publicar, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da concessão florestal, caracterizando seu objeto.

Ponto importante a ser observado é que as licitações para a concessão florestal ocorrerão na forma de concorrência, observando-se a Lei nº 11.284/2006 e, supletivamente, a Lei nº 8.666/93, respeitando os princípios que regem o processo licitatório, quais sejam, legalidade, moralidade, publicidade, transparência, igualdade, julgamento por critérios objetivos e vinculação ao instrumento convocatório, sendo vedada a contratação direta, sem licitação, por declaração de inexigibilidade na forma prescrita no art. 25 da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

No entanto, cabe ressaltar que a Lei nº 11.284/2006 silenciou sobre a possibilidade de contratação direta de concessão florestal por dispensa de licitação, sendo cabível esta última, *v.g.*, nos casos de licitação deserta anteriormente realizada.

Nos termos do art. 19, § 1º da Lei nº 11.284/2006, somente poderão ser habilitadas nas licitações para concessão florestal empresas ou outras pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no país. Há que se ressaltar, também, que nos termos do art. 6º, § 2º da citada Lei, as comunidades locais também poderão participar das licitações para concessões florestais, por meio de associações comunitárias, cooperativas ou outras pessoas jurídicas admitidas em lei.

No julgamento da licitação, a melhor proposta será considerada em razão da combinação dos critérios “maior preço” e “melhor técnica”, esta considerando: a) o menor impacto ambiental; b) os maiores benefícios sociais diretos; c) a maior eficiência e; d) a maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão. Esta é a exegese que se extrai do art. 26, incisos I e II da Lei nº 11.284/2006.

Relativamente ao conteúdo do edital de licitação para a concessão florestal, o mesmo deverá conter, além das exigências previstas na Lei nº 8.666/93, as exigências estabelecidas no art. 20 da Lei nº 11.284/2006, tais como o resultado do inventário amostral, o prazo da concessão e as condições de prorrogação, e a descrição das condições necessárias à exploração dos produtos e serviços florestais.

A Lei nº 11.284/2006 também estabelece as incumbências mínimas ao concessionário, destacando-se a responsabilidade por danos ambientais, o dever de buscar o uso múltiplo da floresta, o de realizar as benfeitorias necessárias na unidade de manejo, o de executar medidas de prevenção e controle de incêndios, dentre outras.

No que tange às atribuições das entidades e órgãos na área da unidade de manejo florestal, na área da floresta pública onde ocorre a concessão florestal, diversos órgãos públicos e entidades específicas desempenham suas atribuições. Em âmbito federal, a União, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), efetua a gestão do contrato de concessão florestal, monitorando a exploração e execução dos referidos contratos. Por sua vez, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) realiza a gestão macro da

Unidade de Conservação de Uso Sustentável, tendo suas atribuições tuteladas e controladas de maneira finalística pela União, através do Ministério do Meio Ambiente. Já o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) exerce a função de fiscalização e licenciamentos, sendo também controlado finalisticamente pelo Ministério do Meio Ambiente.

### **3. SERVIDÃO AMBIENTAL**

A servidão ambiental como instrumento econômico está prevista no art. 9º, inc. XIII da Lei nº 6.938/81, e os arts. 9º-A, 9º-B e 9º-C disciplinam esse instrumento em consideração à tutela dos recursos naturais, tendo sido incluído na Lei nº 6.938/81 pelo art. 85 da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006), sofrendo depois alteração pela Lei nº 12.651/12 (Código Florestal).

A servidão ambiental ou servidão de conservação consiste em um mecanismo em que o proprietário ou o possuidor de uma terra restringe seu uso para a preservação, conservação ou recuperação dos recursos ambientais. A motivação do proprietário ou possuidor para realizar tal restrição pode ser visando benefícios fiscais, para adquirir créditos econômicos, para a preservação ambiental, para a concessão florestal ou para a compensação da Reserva Legal.

Através da servidão ambiental o proprietário ou o possuidor renuncia voluntariamente a seu direito de uso de recursos naturais do seu imóvel, de modo temporário ou permanente, total ou parcial, oneroso ou gratuito, conforme disciplinado no *caput* do art. 9º-A da Lei nº 6.938/81:

Art. 9º-A. O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental.

Assim, a capacidade jurídica para instituir a servidão ambiental é exclusivamente do proprietário ou do possuidor, que irá destinar a totalidade ou uma parte de seu imóvel para a proteção ambiental, impondo limitações de uso no imóvel assim protegido com o escopo de preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes. Os recursos ambientais são conceituados no art. 3º, inc. V da Lei



nº 6.938/81:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Porém, além dos recursos naturais acima citados, o art. 9º-C, no seu §2º, II, cita também recursos artificiais, consentindo o entendimento de que a servidão ambiental também pode ser utilizada para a proteção do patrimônio histórico, paisagístico e cultural e para impedir que a área urbana invada áreas utilizadas para a agricultura.

Portanto, a instituição da servidão ambiental deflui da vontade das partes e não de uma imposição do poder público. Segundo Cruz e Quesada, as servidões ambientais podem ser utilizadas, por exemplo, como servidões ecológicas de conservação, visando proteger o patrimônio ambiental de uma área; servidões ecológicas cênicas, para conservar a beleza cênica de uma paisagem; servidões ecológicas arqueológicas, para a preservação da importância arqueológica de um certo lugar; servidões ecológicas para coibir uma destinação diferente do solo, para que terras com potencial para atividades agropastoris não tenham seu potencial agropastoril violado<sup>10</sup>.

Para evitar a confusão entre servidão florestal e servidão ambiental, através das alterações introduzidas pela Lei nº 12.651/12, esclareceu-se que as áreas instituídas na forma de servidão florestal, conforme previsto no art. 44-A da Lei nº 4.771/65, devem passar a ser consideradas como servidão ambiental (§7º do art. 9º-A da Lei nº 6.938), ou seja, houve a derrogação da expressão servidão florestal, que passa agora a ser designada de servidão ambiental.

A área a ser direcionada como servidão ambiental deve ser averbada no registro de imóveis pelo proprietário e deve ser localizada fora da Área de Preservação Permanente e de Reserva Legal, conforme disposto no §2º do art. 9º-A da Lei nº 6.939/81. O legislador, assim, faz a distinção das áreas protegidas legalmente pelo poder público (APP e RL) daquelas protegidas por vontade do proprietário privado (servidão ambiental), seja pessoa física, seja pessoa jurídica<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> CRUZ, Augustin Atmella; QUESADA, Sílvia E. Chaves. **Manual de servidumbres ecológicas**. Costa Rica: Leonel Umaña Fonseca, 1997.

<sup>11</sup> CARDOSO, Sônia Letícia de Mello. A servidão ambiental segundo a lei nº 11.284/06. In: CONPEDI. **Anais do XV**

Ainda que o imóvel seja vendido, desmembrado ou que haja retificação dos seus limites, é vedado, enquanto estiver em vigor a servidão ambiental, que seja alterada a destinação da área, conforme dispõe o §6º do art. 9º-A da Lei 6.939/81. Assim, pode-se dizer que a servidão ambiental é um direito real oponível *erga omnes*.

O proprietário, mesmo após a servidão ambiental, tem o direito de propriedade sobre o imóvel, podendo inclusive alienar, ceder ou transferir a servidão ambiental, e esse ônus segue a propriedade.

Conforme o art. 9º-B da Lei n. 6.938/81, a servidão ambiental pode ser temporária ou perpétua. A servidão ambiental será temporária quando estabelecido um prazo que não pode ser inferior a 15 anos, sendo esse prazo longo porque tem em vista a proteção ambiental.

Há também a opção da servidão ambiental ser perpétua, que para finalidade creditícia, tributária e de acesso aos recursos de fundos públicos é comparável à Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN). A RPPN é assim definida no art. 21 da Lei nº 9985/00: “Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.” Nesta reserva é consentida apenas pesquisa científica ou visita com finalidade turística, recreativa ou educacional. Neste caso, para o proprietário ou o possuidor ter garantidos os benefícios tributários tem a obrigação de realizar relatório anual para o órgão ambiental estadual, e permitir anualmente a inspeção pelas autoridades ambientais estaduais.

Na servidão ambiental há também a figura do detentor da servidão ambiental, este último o responsável em cumprir as limitações impostas ao imóvel pelo proprietário ou pelo possuidor, sendo seus deveres elencados no art. 9º-C, §3º da Lei nº 6.938/81.

A instituição da servidão ambiental por instrumento público ou particular ocorre mediante um contrato de natureza real entre o proprietário ou possuidor e uma entidade pública ou privada competente para a proteção ambiental da

propriedade com o escopo de conservação, preservação ou restauração ambiental. Porém, pode a instituição ocorrer também na hipótese de compensação da reserva legal.

Uma área sob servidão ambiental tem uma restrição ao uso ou à exploração da vegetação que deve obedecer ao mínimo estabelecido pela Reserva Legal, conforme abaixo discriminado, no art. 12 do Código Florestal (Lei nº 12.651):

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

Um modo de desonerar o proprietário rural de manter a reserva legal no mesmo imóvel em que tal área já foi degradada ou não existe, evitando que seja obrigado a recuperar parte deste mesmo imóvel, é utilizar um outro imóvel – que pode ser de um terceiro-, realizando um arrendamento de área sob regime de servidão ambiental, conforme prevê o art. 66, §5º, II do Código Florestal: “§5º [...] II- arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal.” E, conforme dispõe o art. 9º-A, §5º da Lei nº 6.938/81: “Art. 9º-A. [...] § 5º Na hipótese de compensação de Reserva Legal, a servidão ambiental deve ser averbada na matrícula de todos os imóveis envolvidos.”

Assim, a servidão ambiental pode ser utilizada para o proprietário rural regularizar sua situação para o cumprimento da obrigação legal de existência de reserva legal dentro de sua propriedade, acarretando-lhe um benefício econômico, uma vez que poderá explorar integralmente a área do imóvel que não apresenta reserva legal<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> DERANI, Cristiane; SOUZA, Kelly Schaper Soriano de. Instrumentos econômicos na política nacional do meio ambiente: por uma economia ecológica. In: **Veredas do direito**. v. 10. n. 19. Belo Horizonte. jan/jun 2013. p. 262.

Se for gratuita, o proprietário ou o possuidor não terá uma contraprestação econômica pela servidão, o que ocorre quando o proprietário ou possuidor deseja apenas proteger ambientalmente suas terras; sendo onerosa, o proprietário receberá vantagens financeiras, a exemplo do arrendamento acima referido.

Afora isso, um proprietário ou possuidor de imóvel rural com Reserva Legal conservada e averbada em área superior aos percentuais exigidos em lei poderá instituir servidão ambiental sobre a área excedente, conforme prevê o art. 13, §1º do Código Florestal.

Segundo Cardoso<sup>13</sup>, a instituição da servidão ambiental oferece alguns benefícios ao Poder Público, como a dispensa de pagamento de indenização por expropriação de terras para a proteção de bens ecológicos, além de reduzir o custo público para a conservação e preservação de terras como ocorre quando são criadas unidades de conservação, evitando também entrar em atrito e gerar tensões com os proprietários. Ademais, ganha também a sociedade, já que a preservação ambiental gera repercussão a todos.

#### **4. SEGURO AMBIENTAL**

Em razão da responsabilidade socioambiental do segmento produtivo com potencial de degradação ambiental e o conseqüente risco que comporta uma atividade econômica, surge o seguro ambiental como instrumento econômico que garante a reparação de danos, sejam pessoais ou materiais, gerados involuntariamente, por força da poluição ambiental, arcando assim com as despesas advindas da responsabilidade civil pelo dano causado, além de envolver a reparação do próprio dano ambiental, abrangendo perdas e danos sofridos pelo próprio segurado e também por terceiros.

Essa modalidade de seguro pode indenizar não apenas a degradação ambiental de terras particulares, mas também bens coletivos como lençóis freáticos, mananciais, rios, praias, fauna e flora, atmosfera etc. Assim, o agente econômico, mediante o

---

<sup>13</sup> CARDOSO, Sônia Letícia de Mello. A servidão ambiental segundo a lei nº 11.284/06. In: CONPEDI. **Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI/UEA**. Manaus. 2006. p. 11.

seguro ambiental, tem minimizado os custos imprevistos de sua atividade em matéria ambiental mediante a contratação de uma apólice de seguro ambiental, como expõem Derani e Souza:

Trata-se, portanto, de um mecanismo que, do lado privado, diminui custos fortuitos que impeçam a continuidade do negócio e, do lado público, garante o necessário pagamento para a recuperação ou compensação ambiental. Não se trata, a bem ver, de um mecanismo que impulse a proteção ambiental. É uma terceirização do risco ambiental àquele sujeito (empresa de securitização) que se dispõe a pagar pelo dano ambiental que eventualmente ocorra.<sup>14</sup>

Torna-se um instrumento importante considerando os dispositivos legais existentes que tratam sobre responsabilidade civil, criminal e administrativa por danos ambientais, como o art. 225, §3º da CRFB/88, o art. 14, §1º da Lei nº 6.938/81; o art. 3º da Lei nº 9605/98 (Lei de Crimes Ambientais).

O seguro ambiental pode ser aplicado, por exemplo, a empresas que trabalham com combustíveis ou substâncias poluidoras, com resíduos que possam causar degradação ambiental, ou aquelas que exerçam atividades em instalações de terceiros com o emprego de substâncias tóxicas, mas também àquelas que no passado tiveram a contaminação do solo de suas instalações.

É um seguro útil nos casos em que os danos ambientais não são reparados porque os responsáveis não possuem recursos necessários para cobrir as despesas com a reparação, e também como instrumento auxiliar no controle ambiental realizado pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

A cobertura, que pode variar de acordo com a empresa de securitização, pode incluir danos a mercadorias, lesões corporais, danos pessoais, os lucros cessantes pela paralisação dos negócios em razão do acidente ambiental, as perdas ocasionadas em bens coletivos, as despesas com a limpeza do que foi poluído, as despesas por força da ação judicial ou mesmo administrativa movida neste contexto, podendo inclusive estender-se à proteção de produtos assegurados na apólice durante seu transporte. Uma vantagem desse seguro é que a limpeza dos poluidores pode ser realizada pela seguradora sem a necessidade de prévia reclamação formal por parte de um terceiro.

---

<sup>14</sup> DERANI, Cristiane; SOUZA, Kelly Schaper Soriano de. Instrumentos econômicos na política nacional do meio ambiente: por uma economia ecológica. In: **Veredas do direito**. v. 10. n. 19. Belo Horizonte. jan/jun 2013. p. 260.

A dificuldade do crescimento do seguro ambiental no Brasil deve-se à falta de obrigação legal na contratação desse seguro, a escassa oferta dessa modalidade de seguro, a complexidade de requisitos que devem ser cumpridos para a sua contratação e à parca fiscalização e punição das empresas que geram prejuízos ambientais.

As empresas de securitização costumam exigir, para a realização da apólice de seguro ambiental, que a empresa já possua um Sistema de Gestão Ambiental –SGA– responsável pelo gerenciamento de risco e monitoramento ambiental. A empresa de securitização também faz uma avaliação preliminar do risco, através de uma inspeção ou auditoria ambiental, para definir o prêmio, o que pode incluir a ponderação sobre a provável extensão do risco, o grau de risco da atividade etc. Portanto, a pessoa física ou jurídica deverá ter um conjunto de equipamentos, métodos e certificações que garantam a segurança social e ambiental de sua atividade para que possam se beneficiar da cobertura.

Com esse seguro ambiental o segurado tem a vantagem de ser ressarcido também pelo acidente ambiental súbito quanto o gradual, este último designando as contaminações do meio ambiente que não ocorrem imediatamente, normalmente geradas por plúrimos fatores e percebidas apenas futuramente, como vazamentos e infiltrações.

Convém ressaltar que está em tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei nº 2313/2003 que tem o intuito de tornar obrigatório o seguro ambiental para a pessoa física ou jurídica que exerça atividade econômica potencialmente causadora de degradação ambiental, visando assim alterar o Decreto-lei nº 73/66 que dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados e regula as operações de seguros e resseguros no Brasil.

Destaca-se que a legislação ambiental mais atual já cogita na necessidade de contratação de seguros de responsabilidade civil de riscos ambientais para determinadas condições, a exemplo da Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) que, no tocante aos resíduos perigosos prevê a faculdade de contratação do seguro, conforme art. 40, abaixo transcrito:

Art. 40. No licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que operem com resíduos perigosos, o órgão licenciador do Sisnama pode exigir a contratação de seguro de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente ou à saúde pública, observadas as regras sobre cobertura e os limites máximos de contratação fixados em regulamento.

O seguro ambiental é uma proposta que dá vantagens ao Poder Público, já que consente a internalização dos prejuízos decorrentes de danos ao patrimônio ambiental, ao invés da socialização desses custos, além de ser uma previdência para que, no fechamento de alguma atividade econômica evite-se que seja gerado algum passivo ambiental, ou pelo menos já se tenha quem realize a reparação de tal passivo.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A realização de estudos com vistas à produção deste artigo proporcionou aos autores a percepção clara de no sentido de que os instrumentos econômicos, enquanto institutos positivados no ordenamento jurídico pátrio, objetivam garantir a qualidade ambiental, conciliando o meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico, de forma a se preservar a vida humana.

A Política Nacional do Meio Ambiente, ao jungir economia e ecologia mediante o estabelecimento de normas jurídicas que submetem a atividade econômica às condições da natureza, tem assumido nos últimos anos um viés transformador, uma vez que propõe o ajuste da produção a novas regras que objetivam garantir o equilíbrio ambiental.

Os instrumentos econômicos previstos na referida Política assumem um papel de vanguarda na regulamentação jurídica ambiental da atividade econômica, estabelecendo uma típica obrigação jurídica reflexiva sobre a decisão econômica de empreender, através da participação dos Poderes Públicos e da sociedade.

Tal fenômeno jurídico encontra um fundamento concreto, qual seja: a atividade econômica, muito embora seja desenvolvida por decisões individualizadas, consiste em uma atividade social, com efeitos e valores sociais, sendo que sua construção exige apropriação, consumo, utilização e destruição de recursos ambientais, que em última análise constituem patrimônio da humanidade.

Dentro deste contexto, os instrumentos econômicos previstos na Política Nacional do Meio Ambiente surgem como uma opção na gestão dos bens e dos serviços naturais, dentro de uma linguagem compatível com a lógica da economia, que os compreende na medida de sua efetiva utilidade. Os instrumentos econômicos consistem, por assim dizer, numa série de atrativos que acabam sendo observados pelo agente econômico, gerando, por consequência, a conservação dos recursos ambientais.

Não é demais lembrar a necessidade de a norma ambiental caminhar em plena sintonia com a lógica dos mercados, uma vez que todos nós somos parte – necessariamente ativa – de um sistema capitalista fundado pela razão econômica com vistas à satisfação de diversos objetivos utilitaristas. Tal sintonia, no entanto, tem o condão de se transformar sob o prisma de uma racionalidade ambiental com o objetivo de garantir a sustentabilidade do próprio sistema econômico posto.

#### **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

ARAÚJO, Ubiracy. Notas sobre a política nacional do meio ambiente. In: KISHI, Sandra A. S.; SILVA, Solange T.; SOARES, Inês V. P. **Desafios do direito ambiental no século XXI**. São Paulo: Malheiros, 2005.

CAMILO, Andryelle Vanessa. Da servidão ambiental como mecanismo de efetivação da defesa do meio ambiente. In: CONPEDI. **Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI/UEA**. Manaus. 2006.

CARDOSO, Sônia Letícia de Mello. A servidão ambiental segundo a lei nº 11.284/06. In: CONPEDI. **Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI/UEA**. Manaus. 2006.

DERANI, Cristiane; SOUZA, Kelly Schaper Soriano de. Instrumentos econômicos na política nacional do meio ambiente: por uma economia ecológica. In: **Veredas do direito**. v. 10. n. 19. Belo Horizonte. jan/jun 2013. p. 247-272.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2006, passim.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.



MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 13ª edição. São Paulo: RT, 2009.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. **Concessão Florestal**. Leme: JH Mizuno, 2013.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Servidão ambiental. **Revista jurídica CESUMAR**. 1 v. 1n. 2001. P. 127-149. Disponível em: <<http://www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revjuridica/issue/view/20>>

VIEIRA, Vanderson Roberto. Anotações sobre a Lei de Gestão de Florestas Públicas e as licitações para concessão florestal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2727, 18 dez. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18070>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

# O PORQUÊ DA REPRESSÃO PENAL AMBIENTAL NO DIREITO BRASILEIRO

Welton Rubenich<sup>1</sup>

Cláudia Margarida Ribas Marinho<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho discorre sobre a repressão penal ambiental no Direito Brasileiro.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88), especialmente em seu art. 225, impôs a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Inclusive, determinou a responsabilização penal tanto da pessoa natural como da jurídica.

Essa necessidade surgiu da percepção, especialmente nas últimas décadas do século XX, da crescente degradação do meio ambiente em escala mundial. Nessa linha, o direito ambiental no seio da terceira geração de direitos, como um direito difuso que transcende limites individuais e de fronteiras nacionais, não sendo titular apenas o indivíduo mas toda a sociedade, não pertencendo apenas a um grupo ou categoria, mas a todas as pessoas.

O presente artigo tem como escopo a demonstração da proteção legal penal ambiental na legislação brasileira, contextualizando historicamente a percepção do meio ambiental saudável e equilibrado como um direito fundamental que merece proteção constitucional e legal, especialmente no que diz respeito à responsabilidade penal.

Tem como objetivo retratar a fase repressiva do direito ambiental, especialmente na legislação brasileira, desde a época do império, indicando a necessidade de uma atuação penal para a proteção legal do meio ambiente, sem

---

<sup>1</sup> Juiz de Direito na Comarca de Jaguaruna/SC e Mestrando em Ciências Jurídicas na UNIVALI/SC

<sup>2</sup> Juíza de Direito na Vara Cível da Comarca de Brusque/SC e Mestranda em Ciências Jurídicas na UNIVALI/SC.

esquecer da necessidade de estar aliada a uma política pública preventiva.

## 1. ESCORÇO HISTÓRICO

Inicialmente, mister conceituar meio ambiente, pois objeto da tutela penal em exame. Há o conceito legal, consoante o disposto no art. 3º, inciso I, da Lei n. 6.938/81<sup>3</sup>, o qual conceitua meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Considera-o a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente como “um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido” (art. 2º, inciso I).

Complementando o conceito operacional legal de meio ambiente, José Afonso da Silva o definiu como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”.<sup>4</sup>

A interação desse conjunto de condições naturais ou artificiais que permite a vida em todas as suas formas, conjugando-se os conceitos legal e doutrinário acima, quando tutelada, isto é, protegida pelo Direito Penal, é denominada de tutela penal do meio ambiente. Em síntese: existe um bem - meio ambiente - a ser protegido - tutela - por meio do Direito Penal - jurídico, razão pela qual surge a tutela penal do meio ambiente, cujo bem jurídico protegido consubstancia-se no próprio meio ambiente em sua integralidade.

Em regresso histórico, ainda que livre da poluição e da destruição da fauna e da flora hodiernas, não vivia o homem de milênios atrás sem qualquer preocupação com a preservação do meio ambiente. Nos livros bíblicos de Gênesis<sup>5</sup>, capítulos VII e VIII, e de Deuteronômio<sup>6</sup>, capítulo XX, versículo 19, há noções sobre a preservação da biodiversidade e a conservação de espécimes animais (episódio da Arca de Noé), bem como sobre a proibição do corte de árvores frutíferas, mesmo que em época de

---

<sup>3</sup> VADE MECUM. **Lei nº 6.938, de 27 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1393.

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 2.

<sup>5</sup> Disponível em: < <http://www.bibliaonline.com.br/acf/gn> >. Acesso em: 15 jan. 2014.

<sup>6</sup> Disponível em: < <http://www.bibliaonline.com.br/acf/dt/20> >. Acesso em: 15 jan. 2014.

guerra.

Logo após o Descobrimento do Brasil, em 1521, vigiam no país as Ordenações Manuelinas, as quais dispuseram sobre a tutela ambiental, proibindo, por exemplo, a caça cruel de determinados animais<sup>7</sup> e a comercialização de colmeias sem a manutenção das abelhas<sup>8</sup>.

Avançando até o primeiro Código Penal Brasileiro, Código Criminal do Império de 1830, constata-se que a repressão penal pouco cresceu à tutela do meio ambiente, além da proteção do patrimônio público e cultural, segundo o observado em seu art. 178<sup>9</sup>.

A proteção contra o dano ao patrimônio público manteve-se com o advento do atual Código Penal Brasileiro, em seu art. 163, parágrafo único, inciso, III, registrando-se de modo exemplificativo a inclusão, no Estatuto Repressivo de 1940, da proteção explícita à coisa tombada (art. 165), aos locais especialmente protegidos (art. 166), contra incêndio em mata ou floresta (art. 250, parágrafo 1º, inciso II, alínea h), da abstenção de difusão de doença ou praga que possam causar dano à floresta (art. 259) e a sanção da conduta de envenenar, corromper ou poluir água potável (arts. 270 e 271)<sup>10</sup>.

Em ensaio sobre a tutela penal ambiental, Édis Milaré apresentou rol abrangente das leis esparsas que, posteriormente ao Código Penal em vigor, incluindo a Lei das Contravenções Penais (Decreto-lei n. 3.688, de 03 de outubro de 1941), trataram sobre a proteção ao meio ambiente, ainda que sem a preocupação de o proteger de forma global e orgânica:

- Lei 4.771, de 15.09.1965 (Código Florestal);
- Lei 5.197, de 03.01.1967, com nova redação determinada pela Lei 7.7653, 12.08.1988 (proteção à fauna);
- Decreto-lei 221, de 29.02.1967 (proteção e estímulo à pesca);

---

<sup>7</sup> Disponível em: < <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/l5p252.htm> >. Acesso em: 15 jan. 2014.

<sup>8</sup> Disponível em: < <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/l5p295.htm> >. Acesso em: 15 jan. 2014.

<sup>9</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-16-12-1830.htm)>. Acesso em 15 jan. 2014.

<sup>10</sup> VADE MECUM. **Código penal brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 544/556.

- Lei 6.453, de 17.10.1977 (responsabilidade por atos relacionados com atividades nucleares);
- Lei 6.938, de 31.08.1981 (Política Nacional do Meio Ambiente);
- Lei 7.347, de 24.07.1985 (ação civil pública);
- Lei 7.643, de 18.12.1987 (proibição da pesca de cetáceos nas águas jurisdicionais brasileiras);
- Lei 7.679, de 23.11.1988 (proibição da pesca de espécies em período de reprodução);
- Lei 7.802, de 18.07.1989 (mineração);
- Lei 8.974, de 05.01.1995 (biossegurança).<sup>11</sup>

Vimos, então, que a preocupação com a tutela penal ambiental não é recente, porém não ocorreu de forma sistematizada e sincronizada. Percebe-se que se cuidou de tutelar o meio ambiente, inicialmente, com a aplicação das disposições das Ordenações do Reino de Portugal, inserindo-se a tutela protetiva nos Códigos Criminais do Império e da República, bem como, após a vigência das ordenações e a publicação dos códigos repressivos, de modo casuístico e de acordo com a necessidade protetiva em leis esparsas.

É notório que a Revolução Industrial modificou os hábitos de vida das pessoas, acarretando sérios impactos ambientais devido às agressões do ser humano ao meio ambiente para sustentar o incipiente capitalismo de mercado calcado no consumismo estimulado. Desta forma, diante do aumento do contingente consumista das reservas naturais sem atenção mínima aos resíduos oriundos do processo de industrialização, preocupou-se o constituinte brasileiro em dispor sobre a tutela penal do meio ambiente no seio da Carta Fundamental vigente.

Calha registrar que o direito ao meio ambiente equilibrado não se encontra no rol dos direitos e garantias fundamentais da CF/88. Porém, sabe-se que há direitos fundamentais diluídos pelo texto constitucional, apresentando-se o rol do art. 5º como não-taxativo. A exemplo da qualificação do meio ambiente como fundamental, temos a doutrina de Celso Antônio Pacheco Fiorillo (grifo no original): “verificando a importância do meio ambiente, porquanto este é um *direito fundamental*, bem de uso

---

<sup>11</sup> MILARÉ, Édis. A nova tutela penal do ambiente. São Paulo: **Revista de Direito Ambiental**, ano 4, n. 16, out-dez. de 1999, p. 93/94.

comum do povo”<sup>12</sup>, e de Paulo de Bessa Antunes: “a doutrina, por ampla maioria, bem como algumas decisões do STF têm considerado que o art. 225 da nossa Constituição é, em um dos seus múltiplos aspectos, uma extensão do art. 5º”<sup>13</sup>.

No ano de 1998, surgiu a Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro<sup>14</sup>, para sistematizar os crimes ambientais e regulamentar o mandamento contido no art. 225, parágrafo 3º, da CF/88. Entretanto, não ocorreu a revogação expressa dos dispositivos inerentes à tutela penal ambiental anteriores, obstando a organização da repressão penal ambiental em somente uma lei.

É certo, todavia, que houve considerável avanço legislativo com a Lei dos Crimes Ambientais (Lei n. 9.605/98), pois o emaranhado disperso de normas penais causava insegurança jurídica ao jurisdicionado, devido à dificuldade em conhecer a conduta ambiental proibida e dispêndio de tempo ao aplicador do direito, porquanto a sanção, se existisse, encontrava-se diluída em vários dispositivos legais extravagantes. Ademais, a lei não protegeu de modo eficiente determinadas áreas vitais do nosso território, como mostra a crítica de Paulo Affonso Leme Machado:

áreas como a Amazônia, o Pantanal e a Mata Atlântica deveriam ter sido protegidas de forma mais eficiente. Não acreditamos que os novos crimes e o sistema penal a ser aplicado serão suficientes e eficazes para disciplinar os grupos nacionais e estrangeiros em atividade nessas áreas.<sup>15</sup>

A Lei n. 9.605/98, entretanto, pode ser considerada como o marco da principiologia da nova tutela penal do Direito Ambiental, definido este como aquele conjunto de normas e institutos jurídicos de vários ramos do Direito reunidos por sua função instrumental para disciplinar o comportamento do homem em relação ao seu meio ambiente<sup>16</sup>. Teve o mérito de dispor sobre a parte geral ao lado dos tipos penais ambientais, os quais, em sua maioria, não passavam de contravenções penais, sistematizando os crimes ambientais e os institutos sancionatórios. Para ilustração,

---

<sup>12</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 152.

<sup>13</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008, p. 68.

<sup>14</sup> VADE MECUM. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1694.

<sup>15</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 700.

<sup>16</sup> MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992, p. 10.

cita-se Eládio Lecey e os quatro reflexos principiológicos por ele destacados:

a responsabilização criminal da pessoa jurídica, a concorrência por omissão do dirigente da pessoa coletiva, a valorização das alternativas à pena de prisão e a transformação da transação penal e da suspensão do processo como autênticos instrumentos de efetividade da proteção penal do meio ambiente.<sup>17</sup>

A responsabilização penal da pessoa jurídica, cumprindo mandamento constitucional, juntamente com a necessidade de reparação do dano ambiental, permitem que até mesmo as empresas sejam penalmente responsabilizadas por condutas prejudiciais ao meio ambiente, sem prejuízo da reparação integral do dano ambiental pelo seu causador.

Deste modo, o legislador ampliou o espectro de proteção e defesa do meio ambiente, garantindo o equilíbrio ecológico e desincumbindo-se na parte da tutela penal do ônus atribuído ao Poder Público e à coletividade, sem apelo exclusivo à carcerização combatida pela atual política criminal, consoante disposto no art. 225, *caput*, da CF/88:

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<sup>18</sup>.

Perdeu o legislador pátrio, por outro lado, ao utilizar a nefasta fórmula genérica da revogação das disposições em contrário, a oportunidade de criar um estatuto jurídico seguro e incontroverso de tutela penal ambiental. Relegou ao intérprete, mais uma vez, a missão de equacionar eventual dúvida na aplicação entre as normas penais ambientais esparsas e a Lei dos Crimes Ambientais, pois algumas das primeiras, continuam em vigor, enquanto outras, foram tacitamente revogadas.

A fim de aprimorar a tutela do meio ambiente, protegendo-o tanto nas esferas administrativa, civil e penal, pois não há vedação, por exemplo, de edição de novas leis prevendo crimes ambientais extra Lei Federal n. 9.605/98, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 679, de 27 de março de 2007, objetivando a consolidação

---

<sup>17</sup> LECEY, Eládio. O direito penal na efetividade da tutela do meio ambiente. São Paulo: **Revista de Direitos Difusos**, v. 18, mar-abr. de 2003, p. 2397.

<sup>18</sup> VADE MECUM. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 88.

das leis ambientais, a fim de unificar toda a legislação ambiental pátria de maneira sistêmica e harmônica<sup>19</sup>.

Assim, após breve apontamento histórico da evolução legislativa da proteção penal ambiental, discorrer-se-á sobre a necessidade da tutela penal ambiental em nosso país.

## **2. MEIO AMBIENTE: DIREITO FUNDAMENTAL PENALMENTE PROTEGIDO**

O direito ambiental foi alçado a direito fundamental pela Constituição Federal de 1988 e nessa linha tem não só uma proteção constitucional, como uma necessidade de tutela infraconstitucional nos âmbitos penal, civil e administrativo.

Consoante Ingo Wolfgang Sarlet,

Os direitos fundamentais constituem, para além de sua função limitativa de poder (que, ademais, não é comum a todos os direitos), critérios de legitimação do poder estatal e, em decorrência, da própria ordem constitucional, na medida em que o poder se justifica por e pela realização dos direitos do homem e que a idéia de justiça é hoje indissociável de tais direitos. É precisamente nesse contexto que assume relevo a lição de Ferrajolli, no sentido de que todos os direitos fundamentais equivalem a vínculos substanciais que condicionam a validade substancial das normas produzidas no âmbito estatal, ao mesmo tempo em que expressam os fins últimos que norteiam o moderno Estado Constitucional de Direito.<sup>20</sup>

Nesse quadro, de se ver que a importância do meio ambiente para a vida humana mereceu lenta tutela pelo Direito, e antes dela a natureza suportou várias catástrofes e lesões até que o ser humano percebesse a impossibilidade de sobrevivência sem um ambiente ecologicamente equilibrado.

O meio ambiente, então, deixou de ser encarado como direito individual, explorado pelo ser humano em seu exclusivo interesse, muitas vezes economicamente privado, para passar a ser visto como um direito metaindividual, difuso, de todos, para todos, indivisível, dada a sua importância vital.

---

<sup>19</sup> Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=347603> >. Acesso em: 24 jan. 2014.

<sup>20</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 59.



Enfim, ao longo dos anos, com o surgimento dos Estados sociais, o patrimônio do ser humano deixou de ser o prisma pelo qual o Direito enveredava sua proteção, para se buscar a efetivação do bem estar desse mesmo ser e, aí, entre outros, a necessidade de proteção solidária ao meio ambiente, catalogado como direito de terceira geração.

Na contextualização de Canotilho,

a primeira seria a dos direitos de liberdade, os direitos das revoluções francesas e americana; a segunda seria a dos direitos democráticos de participação política; a terceira seria a dos direitos sociais e dos trabalhadores; a quarta a dos direitos dos povos. A discussão internacional em torno do problema da autodeterminação, da nova ordem econômica internacional, da participação no patrimônio comum, da nova ordem de informação, acabou por gerar a ideia de direitos de terceira (ou quarta geração): direito à autodeterminação, direito ao patrimônio comum da humanidade, direito a um ambiente saudável e sustentável, direito à comunicação, direito à paz e direito ao desenvolvimento.<sup>21</sup>

Foi assim que vários diplomas legais, inclusive e sobretudo no âmbito internacional, passaram a elencar o direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental.

Édis Milaré assinala que

esse novo direito fundamental, reconhecido pela Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972 (Princípio 1), reafirmado pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Princípio 1) e pela Carta da Terra de 1997 (Princípio 4), vem conquistando espaço nas Constituições mais modernas, como, por exemplo, as de Portugal, de 1976 (art. 66), da Espanha, de 1978 (art. 45) e do Brasil, de 1988 (art. 225).<sup>22</sup>

O mais recente constituinte brasileiro, inclusive, tamanha a importância do tema, não o elencou no extenso rol dos direitos e garantias fundamentais do segundo título, ao contrário, e com muito acerto, a ele conferiu um capítulo inteiro no título que trata da ordem social, ao lado do direito à saúde e educação.

Nesse sentido, pontua José Rubens Morato Leite

---

<sup>21</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**, 7.ed., 11 reimp., Coimbra: Almedina, 1941, p. 386.

<sup>22</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 6.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 762.

apesar de não estar inserido no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, não é possível afastar o seu conteúdo de direito fundamental. Da leitura global dos diversos preceitos constitucionais ligados à proteção ambiental, chega-se à conclusão que existe verdadeira consagração de uma política ambiental, como também de um dever jurídico constitucional atribuído ao Estado. Acrescente-se, ainda, a constatação de que o art. 225 inclui a expressão “todos têm direito” e impõe, posteriormente, incumbências ao Estado e à coletividade, significando inequivocadamente tratar-se de um direito fundamental do homem.<sup>23</sup>

Por fim, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que

todos sabemos que os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem, na concreção de seu alcance, a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas. (...). Trata-se, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RTJ 158/205-206, Rel. Min. CELSO DE MELLO), com apoio em douda lição expendida por CELSO LAFER (“A reconstrução dos Direitos Humanos”, p. 131/132, 1998, Companhia das Letras), de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incube ao Estado e à própria coletividade (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “Direito Ambiental Brasileiro”, p. 121/123, item n. 3.1, 13ª ed., 2005, Malheiros) – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e futura gerações.<sup>24</sup>

Assim, o ambiente é um direito fundamental, e como tal, merecedor de todas as formas de tutela, inclusive a penal, como afirmado por Ivan Luiz da Silva:

o ingresso do meio ambiente no rol dos bens jurídicos de suprema relevância para a ordem constitucional teve como consequência lógica sua proteção sob o pálio do Direito Penal, já que a este pertence a função de tutelar os valores fundamentais para a sociedade<sup>25</sup>.

Em razão de sua fundamentalidade, o próprio legislador constituinte cuidou de inserir a proteção penal ambiental na CF/88, responsabilizando tanto a pessoa natural como a jurídica pela prática de condutas lesivas ao meio ambiente.

Mister, portanto, a sua tutela nas esferas administrativa, civil e penal, consoante aduzido por Ana Paula Fernandes Nogueira da Cruz (grifo do original): “a proteção dos bens ambientais só vai poder efetivar-se a contento com a utilização de

---

<sup>23</sup> LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 87.

<sup>24</sup> STF, **ADI nº 3540/DF**, Rel. Min. Celso de Mello. Disponível para acesso em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>>. Acesso em: 13 mar. 2014.

<sup>25</sup> SILVA, Ivan Luiz da. Fundamentos da Tutela Penal Ambiental. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, ano 92, n. 818, dez. de 2003, p. 436.

todas as formas de tutela jurídica, inclusive aquela que, por definição, é a mais forte de todas, a tutela penal”<sup>26</sup>.

A razão de o meio ambiente ser penalmente tutelado decorre da sua classificação como bem fundamental e inerente ao saudável habitat de todos os seres vivos na Terra.

Enfatiza Antônio Herman Benjamin a adequação do Direito Penal à tutela do bem jurídico protegido pelo crime ambiental, qual seja, o meio ambiente:

se o Direito Penal é, de fato, *ultima ratio*, na proteção de bens individuais (vida e patrimônio, por exemplo), com mais razão impõem-se sua presença quando se está diante de valores que dizem respeito a toda a coletividade, já que estreitamente conectados à complexa equação biológica que garante a vida no planeta.<sup>27</sup>

Justifica-se, portanto, a tutela penal para proteção dos bens e direitos fundamentais, porquanto são os mais importantes à vida em sociedade. Concernente à fundamentalidade do meio ambiente, assentou Luigi Ferrajoli que os bens ecológicos são bens fundamentais, de acessibilidade universal, indisponíveis, inalienáveis e, destarte, subtraídos do mercado<sup>28</sup>.

Note-se que, chamado a se pronunciar, o Supremo Tribunal Federal (STF) acabou por definir e caracterizar o meio ambiente dimanando o dever de o Poder Público protegê-lo de todas as formas para o sustentável desenvolvimento intergeracional.

Na lição de Paulo Afonso Leme Machado, o STF, por meio do voto do Ministro Relator Celso de Mello, conceituou o direito ao meio ambiente como

um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> CRUZ, Ana Paula Fernandes Nogueira da. A importância da tutela penal do meio ambiente. São Paulo: **Revista de Direito Ambiental**, n. 31, jul-set. de 2003, p. 76.

<sup>27</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. **Crimes contra o meio ambiente**: uma visão geral. Fortaleza: Livros de teses. Tomo 2. 12. Congresso Nacional do Ministério Público, p. 391.

<sup>28</sup> FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Tradução de Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cadermatori, Hermes Zaneti Júnior, Sérgio Cadermatori. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 54.

<sup>29</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 129.

Em consequência, entende-se existir correção na assertiva de que a preservação ambiental é solidária e, de acordo com o princípio da solidariedade, todos devem buscar evitar danos ao meio ambiente, impondo-se a responsabilização do causador de eventual dano ambiental, inclusive de modo repressivo, sancionatório, pois tutela-se destarte um bem fundamental.

Segue desse modo, excerto do voto acima citado do Ministro Celso de Melo (MS n. 22.164/DF), onde decaiu a indisponibilidade do direito ao meio ambiente a ensejar a sua tutela penal:

Outro aspecto relevante analisado, de forma inédita, pelo STF, na mesma ocasião, consistiu no expresse reconhecimento de que o direito fundamental ao meio ambiente não encerra apenas uma perspectiva de pretensões, mas materializa, também, a proteção de valores indisponíveis e, sobretudo, de poderes de titularidade coletiva, atribuídos a toda a sociedade. Reconhece – a decisão – a consagração de um complexo conteúdo para o princípio da solidariedade, agora não mais sob uma ótica de destinatários e beneficiários, mas de titulares de poderes e prerrogativas.”<sup>30</sup>

Entretanto, a solidária tutela ambiental, em razão de envolver um direito difuso, ou seja de titularidade coletiva e indeterminada, enseja cautela, máxime quando a aplicação pura e simples da sanção – preceito secundário da norma penal – não soluciona o problema do dano ambiental causado.

A par da sanção, deve-se buscar a reparação do dano causado, mesmo na seara penal. Com efeito, Gabriel Real Ferrer adverte que

la reconstrucción del instituto de la responsabilidad no está concluido. Actualmente tanto em el Derecho administrativo sancionador como en el más reciente derecho penal ambiental se tiende a una decidida reorientación de la indemnización, como mecanismo compensador idóneo, para llegar a la reparación de los daños como objetivo de la responsabilidad de toda naturaleza.<sup>31</sup>

Compreende-se que a previsão e aplicação de penas ao infrator das leis de proteção ambiental não são suficientes. Ocorre que o Direito Penal, tanto no Direito Ambiental como em outros ramos do Direito, atua como *ultima ratio*, ou seja, somente depois de verificada a insuficiência do Direito Administrativo - na atuação preventiva -

---

<sup>30</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5ª ed. São Paulo. Saraiva, 2012, p. 419.

<sup>31</sup> FERRER, Gabriel Real. La construcción de Derecho Ambiental. **Revista Arazandi de Derecho Ambiental** (Pamplona, España), n. 1, 2002, p. 73/93.

e do Direito Civil - na reparadora -, age de modo repressivo das ações ambientalmente transgressoras.

Ainda assim, imperativa a tutela penal do meio ambiente, sendo louvável a edição da Lei n. 9.605/98, que disciplinou as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Apesar de algumas imperfeições redacionais e técnicas, como por exemplo, “exportar para o exterior” (art. 30) e “maltratar plantas ornamentais” (art. 49), pois representou expressivo avanço sistemático na proteção ambiental, porquanto “a sanção penal, ao mesmo tempo em que deve ser a *ultima ratio*, costuma ter um caráter altamente intimidatório da prática de condutas lesivas.”<sup>32</sup>

Incluso em nossa Lei Máxima como direito fundamental, o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado também deve ser protegido pela norma penal, afora as proteções de outras naturezas, tal qual são garantidos os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

### **3. O PORQUÊ DA TUTELA PENAL AMBIENTAL**

Não se pode negar que o caminho repressivo penal não é o único meio para a proteção integral do meio ambiente, havendo uma legislação não só de recomposição do dano ambiental como de responsabilização civil. Havendo também a imperiosidade de uma mudança de cultura política e social no que diz respeito a proteção ambiental e, essencialmente, redução ou eliminação dos danos com ações preventivas.

A partir da ECO/92, realizada em 5 de junho de 1992 na cidade do Rio de Janeiro, se institucionaliza uma visão de desenvolvimento sustentável e organizado. Esse fato histórico difundiu entre a maior parte da população sobre a importância da questão ambiental e da necessidade de políticas públicas efetivas e concatenadas para uma mudança de cultura a nível global. Uma dessas políticas foi a instituição da Agenda 21, com diretrizes de preservação ambiental, eficiência econômica e justiça

---

<sup>32</sup> PILATTI, Luciana Cardos; DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental simplificado**. Saraiva, 2011, p. 81/82.

social, que deve ser replicada a nível nacional, estadual e municipal, sempre com a participação popular para a sua construção.

Assim é que se deve pensar a questão ambiental intimamente associada às questões sociais, econômicas e políticas, pois

Vivemos em uma sociedade cada dia mais insustentável. A migração do campo para as cidades no início do século XX, e o aumento da população urbana durante todo o século, aliados ao desenvolvimento de um modelo econômico que primou pela produção em massa, pelo culto ao consumo ilimitado, pelo individualismo exacerbado e pela associação da felicidade à aquisição de bens materiais, ignorando a limitação dos recursos ambientais que se encontram dispostos no planeta, nos levou à crise ambiental com a qual nos deparamos hoje.<sup>33</sup>

Contudo, embora ainda haja uma demanda pelas ações reparadoras e repressoras, não se pode olvidar da necessidade imperiosa de políticas públicas tendentes a ações preventivas, como alicerces de uma sociedade justa e cooperativa, uma vez que

As ambigüidades suscitadas pelo Direito Ambiental como integrante do conhecimento jurídico, fazem com que, mesmo timidamente, não se possa deixar de observar que faz-se necessária uma completa reformulação da maneira pela qual, majoritariamente são observadas as complexas relações entre a proteção ambiental e o direito econômico e social (...). O direito ambiental tem como alicerce o conceito de correção de impactos negativos passados; o que se necessita é de uma ação preventiva e não meramente reparadora. Por outro lado, muitas vezes, a aplicação de normas ambientais, tem gerado situações que podem ser caracterizadas como injustiça social.<sup>34</sup>

A punição penal exerce uma ação paliativa frente a degradação ambiental. Espera uma ação acontecer para posterior punição, ou seja, o dano ambiental já foi perpetrado, muitas vezes sem possibilidade de recuperação. Mais ainda, as formas de punição (prisão, multa, recuperação da área danificada) podem não ser suficientes para garantir que novos atos da mesma natureza não ocorram, sejam praticados por aquele que foi punido, sejam por outros.

Políticas de conscientização e de monitoramento, especialmente das atividades poluidoras de grandes empresas, podem causar resultados mais eficazes, embora a

---

<sup>33</sup> LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros. **Direito ambiental contemporâneo**. Barueri: Manole, 2004, p. 503.

<sup>34</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 6.

longo prazo, mas não são suficientes para, sem a acessoriedade do Direito Penal, garantirem a proteção eficaz e célere do meio ambiente às presentes e às futuras gerações.

Ilustrando a acessoriedade do Direito Penal ao Administrativo ou Civil, leva-se em consideração o fato de o primeiro ser a *ultima ratio*, ou seja, a razão última a ser empregada à reparação do delito ambiental causado, uma vez falhos os mecanismos dos últimos à preservação ambiental.

Na verdade, o Direito é uno, mas compartimentado em ramos distintos para aprimoramento e didática científicos. Assim, nada obstaculiza a acessoriedade administrativa do Direito Penal, não se concordando com o argumento diverso de Hassemer:

acessoriedade administrativa (*Verwaltungsakzessorietät*). Quer isto dizer que o direito penal não intervém autonomamente, antes fica na dependência do direito administrativo. Ou seja, a entidade que controla o respeito pelas fronteiras do direito penal deixou de ser o juiz para passar a ser a Administração. O direito penal transformou-se, por esta via, num instrumento auxiliar da administração, passando a depender, para a demarcação das respectivas fronteiras, da intervenção da Administração.<sup>35</sup>

Ora, no âmbito ambiental, o Direito Penal somente veio assessorar os demais ramos do Direito, em razão desses já não tutelar de modo singular e suficientemente o direito fundamental ao meio ambiente.

Logicamente, como o escopo é a preservação do meio ambiental, a principal lei dos crimes ambientais foi expressa ao prever a necessidade de reparação do dano causado, a fim de ser declarada extinta a punibilidade, no caso de infração de menor potencial ofensivo, quando o autor do fato for beneficiado com a suspensão condicional do processo (art. 28, da Lei n. 9.605/98).

Percebe-se que a lei penal ambiental preocupa-se com a reparação do dano e não apenas com a aplicação da pena, atendendo-se às funções preventiva, repressiva e reparadora da sanção criminal. Assim, o Direito Penal é acessório e independente à tutela ambiental, com atuação prévia e posterior, a fim de impedir a destruição ou

---

<sup>35</sup> HASSEMER, Winfried. A preservação do ambiente através do direito penal. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, ano 6, n. 22, abr-jun. de 1998, p. 31.

danificação do meio ambiente.

O motivo da tutela penal ambiental, como frisado, dimana do fato de consubstanciar o meio ambiente um direito fundamental, assim como são os direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade dentre outros.

Nessa linha de importância, a identificar o porquê da proteção penal do meio ambiente, escólio de Luís Paulo Sirvinskaskas:

O bem jurídico mais importante é o patrimônio ambiental; sem essa proteção não há se falar em vida sobre o planeta Terra. A água, o solo e o ar são os bens jurídicos mais importantes depois do homem. Este não sobreviveria na Lua, por exemplo. Pensar de maneira diferente é inverter os valores sociais mais relevantes. Mudar é preciso para preservar o meio ambiente sem, contudo, ofender as garantias e os direitos alcançados no evoluir dos tempos.<sup>36</sup>

Luiz Régis Prado endossa a doutrina em homenagem à tutela penal ambiental, apresentando suas razões, uma vez que

A Carta Brasileira afastou, acertadamente, qualquer eventual dúvida quanto à indispensabilidade de uma proteção penal do ambiente. Reconhecem-se a existência e a relevância do ambiente para o homem e sua autonomia como bem jurídico, devendo, para tanto o ordenamento jurídico lançar mão inclusive da pena, ainda que em *ultima ratio*, para garanti-lo.<sup>37</sup>

Dessa maneira e em razão de sua fundamentalidade, o legislador constituinte foi expresso quanto à necessidade da responsabilização penal dos autores (vide art. 225, § 3º, da CF/88), sejam eles pessoas naturais ou jurídicas, de condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, pois sujeitos os infratores “a sanções **penais** e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”<sup>38</sup> (grifei).

Em suma, a tutela penal ambiental justifica-se de per si, na medida de sua vital importância à sobrevivência da espécie humana nesse planeta. Como direito fundamental, imprescindível a proteção do meio ambiente de todas as formas jurídicas ou não, justificando-se o emprego da *ultima ratio* em sua defesa.

---

<sup>36</sup> SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela penal do meio ambiente**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 47.

<sup>37</sup> PRADO, Luiz Régis. **Direito penal do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 80.

<sup>38</sup> VADE MECUM. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 88.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O meio ambiente é um direito constitucional fundamental. No escopo de sua preservação intergeracional o Estado e a Sociedade criam mecanismos para tutelá-lo de modo eficiente e eficaz. A legislação administrativa e civil regulamenta, em maior parte, a utilização do meio ambiente de maneira sustentável. Entretanto, como não são suficientes para coibir as diversas condutas praticadas em detrimento dos recursos naturais, artificiais e culturais que integram o conceito de meio ambiente saudável, imprescindível a presença da legislação penal a cumprir o objetivo preservacionista às presentes e futuras gerações.

A preocupação com o meio onde vivemos perpassa o Período Colonial do Brasil e, após a Constituição Federal de 1988, vem a público a Lei dos Crimes Ambientais, marco repressivo e principiológico na tutela penal ambiental.

Em razão de ser o meio ambiente um bem fundamental coletivo, justifica-se sua proteção com o Direito Penal, *ultima ratio* legislativa, de forma subsidiária às normas administrativas e civis.

A criação de uma legislação repressiva, especialmente no início de uma política de proteção ambiental, se fez necessária não só para punição daqueles que de alguma forma causaram danos ambientais, mas também como meio de publicizar e servir como exemplo a população, além de estabelecer o meio ambiente saudável como um direito passível de todas as proteções legais.

Contudo, se mostra também necessária uma política aliada a atividades preventivas, de conscientização e monitoramento, que evitem a prática de danos irrecuperáveis.

Conclui-se, portanto, que a humanidade fraterna pode, às vezes, retroceder na esfera de proteção do bem fundamental meio ambiente, desde que na busca justificada do desenvolvimento sustentável e da felicidade presente e futura.

## REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Crimes contra o meio ambiente: uma visão geral**. Fortaleza: Livro de teses. Tomo 2. 12. Congresso Nacional do Ministério Público, 1998.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**, 7.ed., 11 reimp., Coimbra: Almedina, 1941.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Organizadores. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CRUZ, Ana Paula Fernandes Nogueira da. A importância da tutela penal do meio ambiente. São Paulo: **Revista de Direito Ambiental**, n. 31, jul-set. de 2003.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Tradução de Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cadermatori, Hermes Zaneti Júnior, Sérgio Cadermatori. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

FERRER, Gabriel Real. La construcción de Derecho Ambiental. **Revista Arazandi de Derecho Ambiental** (Pamplona, España), n. 1, 2002.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

HASSEMER, Winfried. A preservação do ambiente através do direito penal. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, ano 6, n. 22, abr-jun. de 1998.

LECEY, Eládio. O direito penal na efetividade da tutela do meio ambiente. São Paulo: **Revista de Direitos Difusos**, v. 18, mar-abr. De 2003.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros. **Direito ambiental contemporâneo**. Barueri: Manole, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais,

2009.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

PILATTI, Luciana Cardos; DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito ambiental simplificado**. Saraiva, 2011.

PRADO, Luiz Regis. **Direito penal do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, Ivan Luiz da. **Fundamentos da tutela penal ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 92, n. 818, dez. de 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Tutela penal do meio ambiente**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

VADE MECUM. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

VADE MECUM. **Código Penal Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

VADE MECUM. **Lei nº 6.938, de 27 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

VADE MECUM. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

# A INSTRUMENTALIZAÇÃO EFICAZ DO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO AMBIENTAL PELA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA<sup>1</sup>

Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza<sup>2</sup>

Juliete Ruana Mafra Granado<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

A ideia de proteção e prevenção do ambiente que o circunda não fez parte da tradicional cultura humana, ao contrário, explorar o ecossistema é o que condiz com sua essência dominante.

Em vista do antropocentrismo, o homem, com sua racionalidade e força dominante, sempre atuou com exploração e governo sobre a natureza, despreocupado com o respaldo de proteger um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

O alerta global sobre a exploração exacerbada e o consumo pelo consumo só despontou com consideração após a humanidade sofrer as primeiras consequências do movimento degradante.

A crise ambiental, fato que fez com que a proteção do meio ambiente passasse a encontrar problemática de interesse social e, por conseguinte, aplicabilidade jurídica. O tema tomou pertinência, tornando-se pressuposto constitucional em vigor.

---

<sup>1</sup> Artigo desenvolvido no âmbito do Projeto de Pesquisa aprovado no CNPq intitulado: “Análise comparada dos limites e das possibilidades da avaliação ambiental estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha”, com fomento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

<sup>2</sup> Doutora e Mestre em *Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad* pela Universidade de Alicante – Espanha. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Professora no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica, nos cursos de Doutorado e Mestrado em Ciência Jurídica, e na Graduação no Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Estado, Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade” cadastrado no CNPq/EDATS/UNIVALI. Coordenadora do Projeto de pesquisa aprovado no CNPq intitulado: “Análise comparada dos limites e das possibilidades da avaliação ambiental estratégica e sua efetivação com vistas a contribuir para uma melhor gestão ambiental da atividade portuária no Brasil e na Espanha”.E-mail: mclaudia@univali.br

<sup>3</sup> Doutoranda em Ciência Jurídica pelo Programa de Pós-Graduação em *Stricto Sensu* da UNIVALI. Mestre em Ciência Jurídica pela UNIVALI. Bolsista do PROSUP-CAPES. Advogada. Pesquisadora integrante do Grupo de Pesquisa “Estado, Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade” cadastrado no CNPq/EDATS/UNIVALI. E-mail: julietemafra@gmail.com.

Neste sentido, despontou o ideal de prevenção ambiental e a imprescindibilidade de resguarde ambiental qualitativo, a fim de garantir a pureza do ecossistema na exploração consciente das gerações presentes em favor da manutenção da qualidade de vida para as gerações futuras.

A prevenção ambiental encontra pertinência jurídica, demonstrando que a Avaliação Ambiental Estratégica - AAE consiste em instrumento que possibilita a consecução deste instituto, encontrando-se, ainda, como mecanismo para o alcance do desenvolvimento sustentável.

É crescente a consciência em diversos países e instituições internacionais sobre importância do mecanismo da Avaliação Ambiental Estratégica – AAE, posto que ele tem sido instrumento inserido no ordenamento jurídico internacionais, isto para auxiliar na garantia a prevenção ambiental.

Destarte, o objeto é a análise da aplicação do princípio da prevenção ambiental frente ao acesso a Avaliação Ambiental Estratégica, com o objetivo de compreender a aplicabilidade do princípio da prevenção na proteção ao meio ambiente, efetivando-se através do instrumento da AAE.

O desenvolvimento da pesquisa divide-se em dois momentos: no primeiro se faz uma análise sobre o princípio da prevenção ambiental; e o segundo trata da instrumentalização eficaz do princípio preventivo, isto mediante o instrumento da Avaliação Ambiental Estratégica.

Quanto à Metodologia, o relato dos resultados será composto na base lógica Indutiva<sup>4</sup>. Nas diversas fases da Pesquisa, serão utilizadas as Técnicas do Referente<sup>5</sup>, da Categoria<sup>6</sup>, do Conceito Operacional<sup>7</sup> e da Pesquisa Bibliográfica<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica**: Teoria e prática. 11 ed. Florianópolis: Conceito editorial/Millennium, 2015. p. 86.

<sup>5</sup> “[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica**: Teoria e prática. p. 53.

<sup>6</sup> “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia.” PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica**: Teoria e prática. p. 25.

<sup>7</sup> “[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos [...]”. PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica**: Teoria e prática. p. 37.

## 1 O princípio da prevenção no direito ambiental

O Meio Ambiente é apresentado como direito humano fundamental, configurado como direito de todos, bem de uso comum do povo e indispensável à qualidade de vida saudável<sup>9</sup>. Nos moldes do artigo 3º da Lei 6938/81<sup>10</sup>, como fruto de dimensões históricas e culturais, o meio ambiente, é definido como o "conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas".

Ocorre que a proteção ao meio ambiente sadio e equilibrado, em respaldo a sua conservação ecológica, consiste em direito fundamental que, para encontrar eficácia, precisa adotar um modelo de desenvolvimento econômico diferente, que inclua em seus projetos, a variante de preservação ambiental, analisando os impactos que serão acarretados à natureza com a escolha de uma ou outra atividade, isto consiste na concretização do princípio do desenvolvimento sustentável estratégico<sup>11</sup>.

Para tanto, com o passar dos tempos, todos estes conjuntos de condições de leis e interações que governam a vida em todas as formas passaram por transformações em detrimento à continuidade da espécie humana, ou até mesmo, em favor de sua comodidade.

Com o "start" da crise ecológica, diversas mobilizações civis surgiram com a finalidade de atuar em defesa da natureza, o qual resultou em valores ainda não vistos antes e práticas de abrangência comunitária. Com isso, nasce o movimento ambientalista na tentativa de resolver as distorções provocadas pela crise ecológica tendo em vista o Estado não ter sido competente na prevenção e proteção dos mesmos<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> "Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais. PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica**: Teoria e prática. p. 209.

<sup>9</sup> ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 19 – 20.

<sup>10</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em 27/11/13.

<sup>11</sup> SOARES, G. F. S. **Direito internacional do meio ambiente**: emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001.p. 175-176.

<sup>12</sup> SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 35.

Em razão da negligente conduta humana, majorada pela Revolução Industrial, iniciou-se a crise ambiental, trazendo também a possibilidade da proteção ao meio ambiente ser tratada com um maior cuidado e, conseqüentemente, aplicabilidade jurídica, inclusive, tornando-a pressuposto constitucional vigente em diversas Constituições.<sup>13</sup>

Para Canotilho e Morato Leite<sup>14</sup>:

[...] a proteção ambiental deixa, definitivamente, de ser um interesse menor ou acidental no ordenamento, afastando-se dos tempos em que, quando muito, era objeto de acaloradas, mas juridicamente estéreis, discussões no terreno não jurígeno das ciências naturais ou literatura.

Com o crescente avanço do processo de desconstituição da soberania em nome da economia de mercado neoliberal, percebe-se cada vez mais a falta de ética, bem como a ausência de capacidade normativa para regular o mercado.<sup>15</sup> Recordando Kelsen, compreende-se a necessidade de existência da norma fundamental hipotética como fruto de um Estado abalizado na Constituição soberana<sup>16</sup>.

A compreensão da existência da crise ambiental, especialmente após a constatação de que as condições tecnológicas e industriais juntamente com as formas de organização e gestões econômicas tão presentes na sociedade contemporânea conflitam com a qualidade de vida<sup>17</sup>.

Valendo-se das palavras de Gabriel Real Ferrer<sup>18</sup>, é preciso evitar os danos e a importa em enfatizar os aspectos preventivos que possam aprovar o meio ambiente.

---

<sup>13</sup> BONISSONI, Natammy. A internacionalização da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental. In: SOUZA, Maria Claudia Silva Antunes de; ARMADA, Charles Alexandre Souza. Org(s). **Teoria Jurídica e Transnacionalidade**. Itajaí: UNIVALI, 2014. p. 20-36. Disponível em file:///C:/Users/User/Downloads/Free\_851f3382-7fb7-498d-be73-1077dfdf56b2.pdf. Acesso em 31/08/2014.

<sup>14</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato Leite. **Direito ambiental constitucional brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 93.

<sup>15</sup> BONISSONI, Natammy. A internacionalização da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental. In: SOUZA, Maria Claudia Silva Antunes de; ARMADA, Charles Alexandre Souza. Org(s). **Teoria Jurídica e Transnacionalidade**. Itajaí: UNIVALI, 2014. p. 20-36. Disponível em file:///C:/Users/User/Downloads/Free\_851f3382-7fb7-498d-be73-1077dfdf56b2.pdf. Acesso em 31/08/2014.

<sup>16</sup> LEITE, José Rubens Morato; FILHO, Ney de Barros Mello. **Direito Ambiental Contemporâneo**. Barueri: Manole, 2004, p. 636-637.

<sup>17</sup> LEITE, J. R. M.; AYALA, P. A. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial - teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 23.

<sup>18</sup> FERRER, Gabriel. La construcción del derecho ambiental. Revista **Novos Estudos Jurídicos – NEJ**. Vol. 18. n. 3, p. 353- 356. Disponível em: <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej>.

A ideia de proteção ambiental engloba tanto as atividades de reparação, quanto as ações de prevenção. Nota-se que o paradigma trazido pela fase preventiva tem sido o ideal mais eficiente de preservação ambiental. Isto porque, antes de se remediar um gravame, melhor é sempre prevenir sua ocorrência.

Sobre o princípio da prevenção, Marcelo Abelha Rodrigues ensina que:

Sua importância está diretamente relacionada ao fato de que, se ocorrido o dano ambiental, a sua reconstituição é praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais pode ser revivido. Uma espécie extinta é um dano irreparável. Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna e da flora e de todos os componentes ambientais em profundo e incessante processo de equilíbrio, como antes se apresentavam<sup>19</sup>.

Assim, melhor que reparar as mazelas ambientais é repreender o cometimento dos danos, prevenir é sempre melhor que remediar.

Ocorre que a proteção ao meio ambiente sadio e equilibrado, em respaldo a sua conservação ecológica, consiste em direito fundamental que, para encontrar eficácia, precisa adotar um modelo de desenvolvimento econômico diferente, que inclua em seus projetos, a variante da preservação ambiental.

É preciso que se analisem os impactos que serão acarretados à natureza com a escolha de uma ou outra atividade. Com essa preocupação preventiva que se haverá a concretização do princípio do desenvolvimento sustentável<sup>20</sup>, para tanto, indaga-se: qual medida coativa hábil a instrumentalizar a prevenção ambiental eficientemente?

## **2 A instrumentalização eficaz do princípio da prevenção pela avaliação ambiental estratégica (AAE)**

A Avaliação Ambiental Estratégica é instrumento que vem ganhando repercussão no cenário jurídico internacional, em favor de respaldar o Direito

---

<sup>19</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental**: Parte Geral. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 203.

<sup>20</sup> SOARES, G. F. S. **Direito internacional do meio ambiente**: emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001.p. 175-176.



Ambiental<sup>21</sup>.

No que concerne à terminologia da Avaliação Ambiental Estratégica, o Ministério do Meio Ambiente do Brasil<sup>22</sup>, por meio da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA), menciona que:

A expressão *avaliação ambiental estratégica* corresponde à tradução direta da inglesa *strategic environmental assessment*, designação genérica que se convencionou adotar para identificar o processo de avaliação ambiental de políticas, planos e programas. Tanto em inglês como em português a expressão não reúne o consenso dos profissionais da área de meio ambiente. A razão é de ordem etimológica e deve-se aos conceitos de *meio ambiente* e *estratégia*, revelando-se na aplicação prática as interpretações distintas da AAE. Com efeito, a designação adotada tem influenciado a comunicação sobre a matéria, bem como sua percepção por parte dos que a promovem e utilizam. (...) Quaisquer que sejam os conceitos de meio ambiente e estratégia que se adotem, terá que existir sempre uma estratégia objeto de avaliação e, portando, de aplicação da AAE, e a avaliação ambiental deverá ser feita na mais ampla concepção de meio ambiente, considerando-se integralmente todas as suas dimensões e os princípios da sustentabilidade.

Já quanto à conceituação, vê-se que definir a Avaliação Ambiental Estratégica - AAE não é tarefa fácil, poucos que se aventuram sobre o tema, chegam a entender que a AAE é a avaliação ambiental de políticas, planos e programas. E muitos conceituam o instituto como mera avaliação ambiental em qualquer nível acima ou anterior ao dos projetos arquitetônicos ou de implantação de atividades produtivas<sup>23</sup>.

Sobre a temática, Riki Therivel<sup>24</sup> diz que: “a avaliação ambiental estratégica (AAE) é um processo que tem por objetivo integrar o meio ambiente e considerações sustentáveis no processo de tomada de decisões estratégicas”.

---

<sup>21</sup> O presente tópico deste artigo científico se compõe por pesquisa que também resulta das contribuições feitas em outra obra científica, o qual já fora publicada por parte destes autores, em que se contém semelhante aporte temático. SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; MAFRA, Juliete Ruana. **A sustentabilidade no alumiar de Gabriel Real Ferrer: reflexos dimensionais na Avaliação Ambiental Estratégica** In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloíse Siqueira Org(s). *Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer*. Itajaí: UNIVALI, 2014.p. 11-37. Disponível em: <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>. Acesso em: 28 de julho de 2014.

<sup>22</sup> BRASIL. MMA - Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA). **Manual sobre a Avaliação Ambiental Estratégica**. Brasília: MMA/SQA. 2002. p. 14.

<sup>23</sup> PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica**. Agência Portuguesa do Ambiente. Amadora: 2007. p. 11. Disponível em: [http://www.ced.cl/ced/wp-content/uploads/2011/10/guia\\_aae\\_pt.pdf](http://www.ced.cl/ced/wp-content/uploads/2011/10/guia_aae_pt.pdf). Acesso 15 fevereiro de 2014.

<sup>24</sup> THERIVEL, Riki. **Strategic Environmental in Action**. 2. ed. Washington DC: earthscan, 2010. p.3.

Sadler e Verheem<sup>25</sup> lecionam que a “AAE é um processo sistemático para avaliar as consequências ambientais de uma política, plano ou programa, de forma a assegurar que elas sejam integralmente incluídas e apropriadamente consideradas no estágio inicial e apropriado do processo de tomada de decisão, juntamente com as considerações de ordem econômicas e sociais”.

Sobre o tema, Partidário<sup>26</sup> conceitua a AAE conforme segue:

Avaliação Ambiental Estratégica é o procedimento sistemático e contínuo de avaliação da qualidade do meio ambiente e das consequências ambientais decorrentes de visões e intenções alternativas de desenvolvimento, incorporadas em iniciativas tais como a formulação de políticas, planos e programas (PPP), de modo a assegurar a integração efetiva dos aspectos biofísicos, econômicos, sociais e políticos, o mais cedo possível, aos processos públicos de planejamento e tomada de decisão.

Para Frederico Rodrigues Silva<sup>27</sup>:

Avaliação Ambiental Estratégica – AAE é o termo usado para descrever o processo de avaliação dos impactos ambientais de ações estratégicas que ocorrem em todos os níveis decisórios governamentais que precedem a fase de projetos específicos. Ou seja, é uma forma de análise e avaliação de impacto de ações e consequências ambientais nos níveis mais estratégicos de decisão das Políticas, Planos e Programas – PPP’s – de intervenção estatal, sejam setoriais, regionais, ou em áreas programáticas. A AAE seria, então, um instrumento de política ambiental sistemático, público, participativo e democrático, que objetiva promover o desenvolvimento sustentável através da incorporação da variável ambiental no processo de planejamento estratégico das políticas públicas.

Sadler e Verheem<sup>28</sup> indicam que “os blocos de construção da abordagem estratégica para a avaliação ambiental derivam das experiências com a AIA de projetos”, logo, experiências passadas e as lições adquiridas em aplicações de políticas e de planejamento de instrumentos baseados em AIA, orientam os estudos

---

<sup>25</sup> SADLER, B.; VERHEEM, R. 1996. Status, Challenges and Future Directions. *Strategic Environmental Assessment apud* EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica.** Disponível em [http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/view/166/160](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166/160). Acesso em 13. ago. 2013.

<sup>26</sup> PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica.** p 12-29.

<sup>27</sup> SILVA, Frederico Rodrigues. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. UniBrasil - Faculdades Integradas do Brasil. **Revista Direitos Fundamentais & democracia.** Disponível em <revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br>. ISSN 1982-0496. V. 8, n. 8, (jul./dez. 2010), p. 301-329.

<sup>28</sup> Sadler, B. and R. Verheem. 1996. Status, Challenges and Future Directions. *Strategic Environmental Assessment apud* EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica.** Disponível em [http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/view/166/160](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166/160). Acesso em 13. ago. 2013.

contemporâneos sobre a AAE.

Entretanto, o conceito de Avaliação Ambiental Estratégica não deve se confundir com a ideia de Avaliação de Impactos Ambientais - AIA, isso é o que orienta o Ministério do Meio Ambiente do Brasil. Veja-se:

A AAE é um instrumento de caráter político e técnico e tem a ver com conceitos e não com atividades específicas em termos de concepções geográficas e tecnológicas. Pode-se concluir, portanto, que a AAE não se confunde com a avaliação de impacto ambiental de grandes projetos, como os de rodovias, aeroportos ou barragens, que normalmente afetam uma dada área ou um local específico, envolvendo apenas um tipo de atividade; as políticas, planos ou programas de desenvolvimento integrado que, embora incorporem algumas questões ambientais em suas formulações, não tenham sido submetidos aos estágios operacionais de avaliação ambiental, em especial, à uma apreciação de alternativas baseada em critérios e objetivos ambientais, com vista à tomada de decisão; eos relatórios de qualidade ambiental ou as auditorias ambientais, cujos objetivos incluem o controle periódico ou a gestão de impactos ambientais das atividades humanas, mas que não possuem como objetivo específico informar previamente a decisão relativa aos prováveis impactos de alternativas de desenvolvimento.

Neste diapasão, Souza<sup>29</sup> diz que a Avaliação Ambiental Estratégica “é a face da ‘avaliação de impacto ambiental’ que pode, no caso da realidade institucional brasileira, exercer importante papel no processo de desenvolvimento na maneira de se fazer avaliação de impacto ambiental” e, complementa que: “sobretudo, no uso da avaliação de impacto ambiental como instrumento de direcionamento do planejamento urbano”.

Ademais, Egler<sup>30</sup> orienta que existem três tipos principais de ação que comportam serem submetidas ao processo da Avaliação Ambiental Estratégica, as quais são:

- 1) PPP<sup>31</sup>s setoriais (e.g. energia e transporte);
- 2) PPPs relacionados com o uso do território, o qual cobre todas as atividades a serem implementadas em uma

---

<sup>29</sup> SOUZA, Cristiane Mansur de Moraes. **Avaliação Ambiental Estratégica (AAE): Limitações Dos Estudos De Impacto Ambiental (EIA).** XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. Disponível em [http://www.abrh.org.br/SGCv3/UserFiles/Sumarios/aecc27600b3c1d428ebb592f40d89e36\\_27610eae631ce836849ff563173b0a70.pdf](http://www.abrh.org.br/SGCv3/UserFiles/Sumarios/aecc27600b3c1d428ebb592f40d89e36_27610eae631ce836849ff563173b0a70.pdf). Acesso em 13 ago. 2013. p. 3.

<sup>30</sup> GONÇALVES, Paulo César. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica.** Disponível em [http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/view/166/160](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166/160). Acesso em 13. ago. 2013. p. 3.

<sup>31</sup> PPP's – Política, Planos e Programas.

determinada área e; 3) políticas ou ações que não necessariamente se implementam por meio de projetos, mas que podem ter impactos ambientais significativos (e.g. política de incentivos ou de créditos). O principal problema com essa tripla contextualização da aplicação do processo de AAE é a natureza integrada desses três tipos de ações apontadas, uma vez que é impossível discutir uma política, plano ou programa setorial sem ligá-los ao território onde serão implantados, e também ao contexto político e ideológico onde a política, o plano e o programa foram concebidos e aprovados.

Desta maneira, é compreensível que a designação da AAE no Brasil e na União Europeia seja a mesma expressa em todo o seio global, vista como um processo sistemático para avaliar as consequências ambientais das políticas estatais, isto com o escopo de viabilizar a consecução do tão desejado desenvolvimento sustentável.

Muitos são os objetivos e a conveniência de se conceder aplicabilidade ao fenômeno da Avaliação Ambiental Estratégica, porquanto consiste em instrumento que viabiliza a efetiva prevenção de danos ambientais futuros e a diminuição dos impactos ambientais presentes<sup>32</sup>.

É tratando da conveniência da AAE no Brasil que Egler<sup>33</sup> assevera o que: “três aspectos podem ser apontados para reforçar a oportunidade e a relevância do processo de AAE para o Brasil”. No que tange ao primeiro aspecto:

O primeiro é a natureza significativamente diferente das intervenções feitas no território brasileiro, quando comparadas com aquelas feitas em países como os europeus ou os Estados Unidos. Diferentemente desses países, o Brasil ainda dispõe de imensas áreas a serem ocupadas e o atual projeto dos Eixos de Desenvolvimento, lançado pelo Programa Avança Brasil, é um exemplo expressivo dessa realidade. Assim, o uso de um procedimento de avaliação como o processo de AAE, o qual é concebido para analisar os impactos ambientais e sociais de políticas, planos e programas de desenvolvimento, é muito mais apropriado para a situação brasileira do que o processo de AIA, que tem aplicação restrita a projetos. É de certa forma evidente que se, por exemplo, as intervenções do Setor Elétrico na Amazônia tivessem sido analisados e avaliados por um processo mais amplo, ao invés da elaboração de AIAs para cada empreendimento, os resultados relativamente à qualidade dos contextos sociais e ambientais naquela Região teriam sido significativamente

---

<sup>32</sup> BRASIL. MMA- Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA). **Manual sobre a Avaliação Ambiental Estratégica**. p. 14.

<sup>33</sup> EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica**. Disponível em [http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/view/166/160](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166/160). Acesso em 13. ago. 2013. p. 12-14.

diferentes<sup>34</sup>.

No que tange ao segundo aspecto que reforça a aplicação da AAE no Brasil, consiste nos esforços que já foram feitos, seja em nível federal como estadual, para por em prática o Programa de Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE<sup>35</sup>. Sobre ele, Egler ainda diz que:

Como um dos principais objetivos do ZEE é o desenvolvimento de um processo de avaliação do uso do território que venha a considerar, de forma efetiva, no processo de tomada de decisão a integração dos domínios econômico, social e ambiental, é possível se afirmar que o ZEE e a AAE partilham objetivos comuns. Dessa forma, a implantação da AAE no País pode vir a representar um reforço para o ZEE e vice versa. Nesse sentido, o ZEE como proposta de desenvolvimento vem de encontro aos interesses da sustentabilidade que tanto clamam pela definição de políticas mais adequadas para o desenvolvimento regional e local, tendo também a sociedade como partícipe, fato que é intrínseco em sua metodologia básica e igualmente na da AAE. Cabe também apontar que o ZEE contém os subsídios técnicos para a regulação e a promoção dos melhores usos dos espaços geográficos, mediante a orientação e a indicação de ações preventivas e corretivas, através das políticas territoriais, legislações específicas e instrumentos de caráter jurídico-administrativo<sup>36</sup>.

Por fim, mas não menos importante, o terceiro aspecto é a evidência de que acerca da arena ambiental a aplicação do ditado ‘o pequeno é bonito’ (*smallisbeautiful*), nem sempre se aplica. Para se colocar essa questão de uma forma mais clara, impõe-se indicar que os diferentes documentos e estudos sobre a AAE elaborados em nível internacional têm apontado que a prática do planejamento é fundamental para a questão ambiental e, mais especificamente, para a viabilização do Desenvolvimento Sustentável. O que é clarividente através das demandas impostas pelo processo de AAE é a necessidade de que o ambiente seja pensado a partir de uma perspectiva mais ampla – global, regional, local e setorial<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica.** Disponível em [http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/view/166/160](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166/160). Acesso em 13. ago. 2013. p. 12-14.

<sup>35</sup> EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica.** Disponível em [http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/view/166/160](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166/160). Acesso em 13. ago. 2013. p. 12-14.

<sup>36</sup> EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica.** Disponível em [http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/view/166/160](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166/160). Acesso em 13. ago. 2013. p. 12-14.

<sup>37</sup> EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica.** Disponível em [http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/view/166/160](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166/160). Acesso em 13. ago. 2013. p. 12-14.

É por isso que a AAE consiste em processo que contribuiu, diretamente, para a prevenção do meio ambiente e para o Desenvolvimento Sustentável, pois age a fim de gerar um contexto de decisão mais amplo e integrado com a proteção ambiental e a melhor capacidade de avaliação de impactos cumulativos, exigindo um estudo estratégico antes da tomada de decisão, ou seja, prescindindo a ocorrência do dano ambiental, visando evitá-lo ou, ao menos, mitigá-lo.

É cediço que a legislação ambiental brasileira encontra fundamento vigente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e na Lei nº 6.938/1981, que regula a Política Nacional do Meio Ambiente, mas não há qualquer norma específica institucionalizada sobre o tema em âmbito nacional, isto para a regulamentação de seu processo regulatório.

Em 1994, houve em São Paulo a tentativa de se institucionalizar a AAE, em decorrência do reconhecimento das limitações do processo de AIA e em função da necessidade de se avaliar as consequências ambientais das políticas e programas setoriais. O Conselho Estadual de Meio Ambiente - CONSEMA editou a Resolução SMA-44, que criava a Comissão de Avaliação Ambiental Estratégica, subordinada ao Secretário Estadual de Meio Ambiente, com a atribuição de analisar a introdução da variável ambiental em PPP governamental de interesse público<sup>38</sup>.

De acordo com a resolução, ao CONSEMA e à Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SMA cabiam as seguintes atribuições: avaliar as consequências ambientais das diretrizes setoriais; definir o conteúdo e elaborar termos de referência para a elaboração dos estudos; analisar os seus resultados; e produzir relatórios e pareceres sobre a aprovação das AAE dos projetos, programas e políticas públicas (PPP's).

Como desdobramento da edição da Resolução SMA-44/94, a SMA encomendou, em 1997, a realização de um estudo denominado Procedimentos Alternativos para a Operacionalização da AAE no Sistema Estadual de Meio Ambiente, que envolveu: o levantamento do estado da arte da experiência internacional; a proposição de diretrizes capazes de orientar o desenvolvimento da AAE no Estado de

---

<sup>38</sup> O histórico que se inicia neste ponto encontra-se descrito no Manual de Avaliação Ambiental Estratégica desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente. MMA. **Avaliação Ambiental Estratégica**. Brasília: MMA/SQA. 2002. p. 44 e ss.

São Paulo, com base na análise da base institucional vigente e a formulação de procedimentos alternativos para a regulamentação da matéria.

Segundo Ministério do Meio Ambiente, o estudo criticou o fato de a Resolução SMA-44/94 induzir a reprodução do modelo de AIA – em que a análise e aprovação dos EIAs era realizada pelo CONSEMA –, com o risco de se instituir um processo de licenciamento ambiental de PPPs ao invés de um novo processo de AAE<sup>39</sup>.

Apesar da realidade atual da Avaliação Ambiental Estratégica se mostrar muito mais tímida no Brasil do que na maioria dos países europeus, sua adoção vem sendo incentivada pelo Ministério do Meio Ambiente desde 2002, a partir da elaboração do Manual de Avaliação Ambiental Estratégica.

A regulamentação da AAE seria importante para legitimar os seus, condutores em virtude da necessária articulação institucional e promoção de ações vitais para a participação popular no processo, além de viabilizar a alocação de recursos humanos e financeiros para sua implementação.

A necessidade de regulamentação legal da aplicação da AAE também é reconhecida pelo próprio Ministério do Meio Ambiente, o qual no Manual divulgado destaca que para a instituição da AAE no País, é todo necessário criar uma base legal mínima que apoie e facilite sua implementação e que, pelo menos, determine as responsabilidades dos órgãos e das instituições encarregadas da formulação de política e do planejamento; as instâncias e fontes de recurso para a realização dos estudos; as instâncias encarregadas da revisão do processo; o papel dos órgãos e instituições de meio ambiente; e os mecanismos de consulta aos grupos de interesse<sup>40</sup>.

Vale destacar que, no Brasil, já tramitou na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 2.072/03, elaborado pelo deputado Fernando Gabeira<sup>41</sup>, que pretendia a institucionalização da AAE no âmbito federal. Por meio de alteração da Lei nº 6.938, de

---

<sup>39</sup> O histórico recorrido que se finda neste ponto encontra-se descrito no Manual de Avaliação Ambiental Estratégica desenvolvido pelo Ministério do Meio Ambiente. MMA. **Avaliação Ambiental Estratégica**. Brasília: MMA/SQA. 2002. p. 44 e ss.

<sup>40</sup> MMA. **Avaliação Ambiental Estratégica**. Brasília: MMA/SQA. 2002. p.68.

<sup>41</sup> GABEIRA, Fernando. **Projeto de Lei n. 2.072/03**. Altera a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, a fim de dispor sobre a avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas. Câmara dos Deputados, Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/166730.pdf>. Acesso em 20 de nov. 2013.

31 de agosto de 1981, o projeto previa a realização da AAE no processo de formulação de PPPs, definindo as regras básicas desse instrumento. De acordo com a proposta, os órgãos da administração pública direta e indireta responsáveis pela formulação de PPPs ficariam obrigados a realizar a AAE dos PPPs que formulassem. Ocorre que o projeto de lei foi arquivado na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados<sup>42</sup>.

Em 21 de março de 2011, o Deputado Marçal Filho apresentou o Projeto de Lei n. 261/2011, que visa, novamente, alterar a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a fim de dispor sobre a Avaliação Ambiental Estratégica de políticas, planos e programas, na mesma perspectiva do projeto de Gabeira. Em análise, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) foi contrária por entender, em suma, que aumentaria os gastos públicos, já a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) foi favorável ao projeto, restando a análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)<sup>43</sup>.

No dia 20 de fevereiro de 2013, houve apresentação do Projeto de Lei n. 4996/2013, pelo Deputado Sarney Filho, que também visa alterar a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, tornando a Avaliação Ambiental Estratégica um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. O projeto foi apenso ao projeto de lei n. 261/2011, por consistir na mesma matéria.

A aplicação da AAE também tenta ganhar força pelos esforços realizados a fim de implementar o Programa de Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE. Isto por que um dos principais objetivos do ZEE é o desenvolvimento de um processo de avaliação do uso do território que considere a integração dos domínios econômico, social e ambiental no processo de tomada de decisão. Assim, percebe-se que a AAE pode se apoiar nos subsídios técnicos do ZEE para facilitar o processo de definição de políticas adequadas para o desenvolvimento<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> FILHO, Marçal. **Projeto de Lei n. 261/2011.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491399>. Acesso em: 18 fevereiro de 2014.

<sup>43</sup> FILHO, Sarney. **Projeto de Lei n. 4996/2013.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565264>. Acesso em: 18 fevereiro de 2014.

<sup>44</sup> SILVA, Frederico Rodrigues. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. UniBrasil - Faculdades Integradas do Brasil. **Revista Direitos Fundamentais &**



Neste diapasão, a Avaliação Ambiental Estratégica se afigura como uma das ferramentas ambientais passíveis de avaliar os impactos ambientais antes mesmo da política, programa ou plano que o causará. É a tomada de decisão estratégica, viabilizando um estudo acurado e específico sobre o possível dano ambiental que porventura seria decorrente, o que permite sua total minoração ou até mesmo, a inocorrência deste.

Já não é mais tempo de se atuar depois do estrago, tentando remediar os problemas provenientes dos danos ambientais já causados. Há que se agir preventivamente, evitando a ocorrência de mais danos ambientais, a fim de viabilizar menos prejuízos ambientais para o seio social.

A Avaliação Ambiental Estratégica servirá para participar desde as formulações, até o processo de desenvolvimento estratégico de políticas, planos e programas, atuando como sério instrumento garantidor da prevenção ambiental.

A AAE facilita a tomada de atitudes diferenciadas quanto ao futuro, contribuindo para processos mais eficientes de governança e orientando sobre as opções para o novo ordenamento das atuais bases de avaliação ambiental e decisão.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A tutela ao meio ambiente recebeu tardiamente a atenção que lhe era merecida. Anos de descaso, após a descoberta da crise ambiental, tentaram ser remediados com as assinaturas de alguns documentos internacionais de compromisso à efetivação da proteção ambiental ou até mesmo com a tomada de decisões urgentes acerca de aspectos específicos.

Na presente pesquisa, o acesso ao meio ambiente equilibrado foi apresentado como um direito humano fundamental, configurado como direito de todos, bem de uso comum do povo e indispensável à qualidade de vida saudável. Esta caracterização ocorreu atentando ao tratamento oferecido com o objetivo de se proteger e

estabelecer a manutenção do meio ambiente equilibrado para as futuras gerações.

É essencial a garantia da proteção ambiental como tentativa de prevenir e adiar a extinção da vida humana, sendo o progresso ao movimento ambiental compreendido em cinco fases: fase repressiva, fase preventiva, fase participativa, fase das técnicas de mercado e internacionalização dos custos e, por fim, a fase das técnicas abrangentes.

A fase preventiva busca evitar os danos. Indispensável é enfatizar os aspectos preventivos que possam afetar diretamente o meio ambiente. Igualmente, pôde-se constatar que o paradigma trazido pela fase preventiva tem sido o mais eficiente em questão de preservação ambiental.

A Avaliação Ambiental Estratégica se trata de mecanismo capaz de trazer efetividade para a proteção ambiental, uma vez que corresponde em processo abrangente, o qual, por consequência, apresentará maior efetividade e repercussão na prevenção do meio ambiente. Nota-se que a AAE acaba medindo os danos futuros e tomando a decisão estratégica mais sustentável e adequada aos efeitos específicos do caso em análise.

Assim, a AAE consiste em forte instrumento para possibilitar a consecução da efetividade do princípio da prevenção na proteção ao meio ambiente. Por tais razões, a Avaliação Ambiental Estratégica pode ser um dos caminhos precursores da consecução ao desenvolvimento sustentável.

#### **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BONISSONI, Natammy Luana de Aguiar; DANTAS, Marcelo Buzaglo; FERRER, Gabriel Real. O Processo de internacionalização da proteção ambiental e dos direitos humanos. In: **Direito e transnacionalização**. CRUZ, Paulo Márcio; DANTAS, Marcelo Buzaglo Dantas. Itajaí : UNIVALI, 2013.

BRASIL. MMA - Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA). **Manual sobre a Avaliação Ambiental Estratégica**. Brasília: MMA/SQA. 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato Leite. **Direito ambiental constitucional brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da vida**. São Paulo: CULTRIX, 1996.

DIAS, Reinaldo. **Gestão Ambiental – Responsabilidade Social e Sustentabilidade**. São Paulo: Atlas, 2007.

EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica**. Disponível em [http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/view/166/160](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166/160). Acesso em 13. ago. 2013.

FERRER, Gabriel. La construcción Del derecho ambiental. **Revista Novos Estudos Jurídicos – NEJ**. Vol. 18. n. 3. Disponível em: <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej>.

FILHO, Marçal. **Projeto de Lei n. 261/2011**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491399>. Acesso em: 18 fevereiro de 2014.

FILHO, Sarney. **Projeto de Lei n. 4996/2013**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565264>. Acesso em: 18 fevereiro de 2014.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GABEIRA, Fernando. **Projeto de Lei n.2.072/03**. Altera a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, a fim de dispor sobre a avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas. Câmara dos Deputados, Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/166730.pdf>. Acesso em 20 de nov. 2013.

GONÇALVES, Paulo César. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica.** Disponível em

[http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/view/166/160](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166/160).

Acesso em 13. ago. 2013.

LEITE, José Rubens Morato; FILHO, Ney de Barros Mello. **Direito Ambiental Contemporâneo.** Barueri: Manole, 2004.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, P. A. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial - teoria e prática.** 3. ed. São Paulo: RT, 2010.

MAFRA, Juliete Ruana; COELHO, Luciana de Carvalho. **Noções Gerais sobre o princípio da informação frente ao acesso à Avaliação Ambiental Estratégica.** In: Denise Schmitt Siqueira Garcia. (Org.). GOVERNANÇA TRANSNACIONAL E SUSTENTABILIDADE. 1ed.Itajaí: Univali, 2014, v. 2, p. 128-148.

PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica:** Teoria e prática. 11 ed. Florianópolis: Conceito editorial/Millennium, 2015.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica.** Agência Portuguesa do Ambiente. Amadora: 2007. p. 11. Disponível em: [http://www.ced.cl/ced/wp-content/uploads/2011/10/guia\\_aae\\_pt.pdf](http://www.ced.cl/ced/wp-content/uploads/2011/10/guia_aae_pt.pdf). Acesso 15 fevereiro de 2014.

POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em 27/11/13.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental:** Parte Geral. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SADLER, B.; VERHEEM, R. 1996. Status, Challenges and Future Directions. *Strategic Environmental Assessment*apud EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica.** Disponível em [http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias\\_estrategicas/article/view/166/160](http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166/160). Acesso em 13. ago. 2013.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito ambiental internacional**. Rio de Janeiro: Thex Ed. 2002.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.p. 86.

SILVA, Frederico Rodrigues. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. UniBrasil - Faculdades Integradas do Brasil. **Revista Direitos Fundamentais & democracia**. Disponível em <revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br>. ISSN 1982-0496. V. 8, n. 8, (jul./dez. 2010), p. 301-329.

SOARES, G. F. S. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUZA, Cristiane Mansur de Moraes. **Avaliação Ambiental Estratégica (AAE): Limitações Dos Estudos De Impacto Ambiental (EIA)**. XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. Disponível em [http://www.abrh.org.br/SGCv3/UserFiles/Sumarios/aecc27600b3c1d428ebb592f40d89e36\\_27610eae631ce836849ff563173b0a70.pdf](http://www.abrh.org.br/SGCv3/UserFiles/Sumarios/aecc27600b3c1d428ebb592f40d89e36_27610eae631ce836849ff563173b0a70.pdf). Acesso em 13 ago. 2013.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; MAFRA, Juliete Ruana. **A sustentabilidade no alumiado de Gabriel Real Ferrer: reflexos dimensionais na Avaliação Ambiental Estratégica**. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloíse Siqueira Org(s). Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer. Itajaí: UNIVALI, 2014.p. 11-37. Disponível em: <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>. Acesso em: 28 de julho de 2014.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; MAFRA, Juliete Ruana. **A sustentabilidade e seus reflexos dimensionais na Avaliação Ambiental Estratégica: o ciclo do equilíbrio do bem estar**. In: LiviaGagherBosio Campello; Norma Suelli Padilha, Paulo de Bessa Antunes. (Org.). DIREITO AMBIENTAL I: XXIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI. 1ed. Itajaí: Univali, 2014, v. 1, p. 23.

THERIVEL, Riki. **Strategic Environmental in Action**. 2. ed. Washington DC: earthscan, 2010.

# A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO EM FAVOR DA DEMOCRACIA: O DIREITO A INFORMAÇÃO E LIVRE ESCOLHA NO CONSUMO DE ALIMENTOS TRANSGÊNICOS

Brisa Arnoud da Silva<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho teve como objetivo investigar como a Sociedade da Informação se manifesta no atual estágio da modernidade e analisar em diferentes ópticas a busca de alternativas para enfrentar os riscos socioambientais no Estado Socioambiental de Direito brasileiro sob o viés dos direitos à informação, informação ambiental e informação do consumidor. O problema se estabelece na busca por um vínculo entre a Sociedade da Informação e o direito à informação, pois se articulam em diferentes perspectivas. Após contextualizar o surgimento da Sociedade da informação e definir o que se entende por informação, é examinado como ela vem sendo utilizada para influenciar comportamentos na sociedade consumerista. Num segundo momento, aborda-se a percepção da importância da informação no Brasil e no mundo, como se manifesta sua tutela jurídica, e a aparição do fenômeno da *greenwashing*, ou maquiagem verde. Em virtude da projeção da informação no mercado de consumo e do papel social do consumidor, expõe-se o direito à informação na Sociedade de Consumo, a polêmica dos alimentos transgênicos e a importância da rotulagem para o exercício da livre escolha e consumo consciente.

A pesquisa foi desenvolvida pelo método indutivo, por levantamento bibliográfico e legislativo e técnicas do Referente e Categoria.

---

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós-graduação *stricto sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí - Univali/SC). Advogada, especializada em Direito do Estado pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Extensão em Instrumentos de Gestão Ambiental Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas-FGV. Graduada em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina - Unisul/SC.

## 1. SURGIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO EM SEU CONTEXTO HISTÓRICO E A TRANSFORMAÇÃO SOCIAL

A evolução da Sociedade da Informação ocorreu paulatinamente. Com episódios importantíssimos na história da civilização, a transformação da linguagem simbólica à comunicação humana é marcada na pré-história por gestos, sons e pinturas rupestres. A escrita foi o primeiro grande invento nas antigas culturas do Egito, com a escrita hierática e por hieróglifos, e da Mesopotâmia, com a escrita cuneiforme, desenvolvida pela necessidade de controle das informações agrícolas e comerciais da região, o que estimulou o despontar de vários outros conhecimentos, como Astronomia, Direito (com o precursor Código de Hammurabi), Literatura, Contabilidade, Administração, mas também ligada a registros de rituais sagrados, colheitas, estações<sup>2</sup>.

A origem do papel é atribuída aos chineses em 105 d.C., substituindo peles, pergaminhos, placas de cera e argila, madeira e metal. A fabricação de papel chegou na Europa no século XII e em 1455 foi gerada a prensa pelo alemão Johannes Gutemberg, possibilitando a impressão rápida e a redução dos custos, transformando e facilitando a disseminação de informação e conhecimento, porque antes os pergaminhos eram manuscritos, num dispendioso processo artesanal. Em 1837 o inglês Charles Babbage, intitulado “pai do computador”, projetou a máquina analítica, considerada o primeiro computador de uso geral, ainda movida a vapor. Em 1877 a criação do telefone pelo americano Graham Bell permitiu a comunicação e transmissão de informação à longa distância. No final da década de 1960 desenvolveram os primeiros microcomputadores, e com o computador aliado à telefonia, se viabilizou a internet. A inovação dos microchips manifesta, enfim, a evidente marcha revolucionária da Sociedade da Informação<sup>3</sup>.

Na pré-história, o homem vivia da caça e da coleta de plantas e frutas. Na

---

<sup>2</sup> GOMES, Eduardo de Castro. **A escrita na história da humanidade**. Disponível em: [http://dialogica.ufam.edu.br/PDF/no3/Eduardo\\_Aspectos\\_da\\_escrita\\_na\\_Historia\\_da\\_humanidade.pdf](http://dialogica.ufam.edu.br/PDF/no3/Eduardo_Aspectos_da_escrita_na_Historia_da_humanidade.pdf). Acesso em: 24 set. 2014.

<sup>3</sup> LISBOA, Roberto Senise. Direito na sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**. Ano. 95, vol. 847, mai.-2006, p. 78-95, p. 79-84. Também disponível em: <[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/direitonasociedadedainformacao-4.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/direitonasociedadedainformacao-4.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2014.

revolução agrícola, com a domesticação dos animais. Na revolução industrial o homem passou a dominar as máquinas. O desenvolvimento da máquina a vapor e a eletricidade também promoveu a eclosão de automóveis, telefones e computadores que impulsionou a comunicação, o conhecimento e sua propagação. Na Sociedade da Informação, a fonte de valor e poder é a informação, que desdobrada pelo Neoliberalismo e o fenômeno da globalização, progrediu com expressão desde o fim do século XX, com investimentos em infraestrutura e tecnologia na transmissão de informação<sup>4</sup>.

A Sociedade da Informação, também chamada de revolução da informação, era da informação, infoera, sociedade em rede, revolução digital, cibersociedade, é termo atribuído a esse cenário que canaliza e aprimora os meios de comunicação e possibilita a interação coletivizada da informação<sup>5</sup>.

A categoria Sociedade da Informação abrange toda a dinâmica de acessar-reunir-organizar-distribuir, para facilitar o acesso à informação, e o avanço e agilidade dos meios de telecomunicação e microeletrônica, como a internet, o satélite, a telefonia celular e a rede de fibra óptica, vem transformando as relações sociais, culturais, políticas, econômicas, jurídicas, globalizadas. Essas tecnologias, por si só, não transformam a sociedade, mas a maneira como são utilizadas pelas pessoas repercutem as mudanças da Sociedade da Informação<sup>6</sup>.

A informação é entendida de múltiplas maneiras, por uns como mensagem, por outros como conteúdo<sup>7</sup>, assim, num significado enviado por meio de um anúncio<sup>8</sup>, que pressupõe o esforço inerente de passar a informação e, ao mesmo tempo, provocar

---

<sup>4</sup> SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. Direito informacional: direito da sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**, ano 96, vol. 859, mai. 2007, p. 743- 759, p. 744-748.

<sup>5</sup> LISBOA, Roberto Senise. Direito na sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**. Ano. 95, vol. 847, mai.-2006, p. 78-95, p. 85. Também disponível em: <[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/direitonasociedadedainformacao-4.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/direitonasociedadedainformacao-4.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2014.

<sup>6</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Fundamentos constitucionais do meio @mbiente digit@l na sociedade da informação. In: Paesani, Liliana. **O direito na sociedade da informação III: A evolução do direito digital**, v.3, Atlas, 2013. VitalBook file. Minha Biblioteca. Disponível em: <<http://online.minhabiblioteca.com.br/books/9788522482139>>. Acesso em 9 set. 2014. p. 13.

<sup>7</sup> SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. Direito informacional: direito da sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**, ano 96, vol. 859, mai. 2007, p. 743- 759, p. 749.

<sup>8</sup> BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. Direito à informação socioambiental e desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 12, n. 45, jan.-mar.2007, p. 167-183, p. 170.



sua recolha, percepção, adoção<sup>9</sup>.

Segundo Paulo Affonso Leme Machado a informação é um registro do que existe ou do que está em processo de existir. Informar é transmitir conhecimento, e no que dissemina, soma. A informação traduz-se como instrumento para educação e ferramenta de participação dos indivíduos na sociedade<sup>10</sup>.

Leonardo Boff pondera que a recolha e assimilação, em cada pessoa, é diferente, porque o entendimento depende de uma interpretação, e “Para compreender, é essencial conhecer o lugar social de quem olha”<sup>11</sup>.

Para Edgar Morin, “Significa dizer que a informação não é um conceito de chegada, é um conceito ponto de partida”<sup>12</sup>.

Nessa sociedade fomentada pelo Neoliberalismo, a cada dia o homem precisa de mais informações<sup>13</sup> e essa demanda tem se imposto como mecanismo de publicidade, que coloca em circulação notícias, textos, propagandas e embalagens direcionadas à expansão do mercado e indústria<sup>14</sup>.

A tendência da mercantilização progressiva não é claramente percebida pela névoa do excesso de informação<sup>15</sup>. A massificação de informação se coloca como artifício da economia pelo indigesto volume de informações, disseminadas por todos os meios disponíveis, e conseqüentemente provoca mudanças comportamentais na sociedade, no entanto, não aquela almejada para a compreensão da importância das

---

<sup>9</sup> SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. Direito informacional: direito da sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**, ano 96, vol. 859, mai. 2007, p. 743- 759, p. 750.

<sup>10</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12. ed. p.78. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 263, p. 26.

<sup>11</sup> BOFF, Leonardo. **A águia e a galinha: uma metáfora da condição humana**. 32 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999, p. 9.

<sup>12</sup> MORIN, EDGAR. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução de Eliane Lisboa. 3 ed. Porto Alegre: Sulina, 2007, p. 27.

<sup>13</sup> BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. Direito à informação socioambiental e desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 12, n. 45, jan.-mar.2007, p. 167-183, p. 170.

<sup>14</sup> SILVA, Telma Domingues da. Educação ambiental: a educação para o consumo na sociedade da informação. **Linguagem em (Dis)curso** [online], Tubarão, SC, v. 11, n. 3, p. 563-584, set./dez. 2011, p. 570. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1518-76322011000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-76322011000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 set. 2014.

<sup>15</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p. 54.

concepções ambientais para a qualidade de vida<sup>16</sup>.

Zygmunt Bauman em “Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria”, concentra-se na contraposição comportamental dos indivíduos no período industrial e pós-industrial na distinção da sociedade sólida (anterior) e líquida (atual), em que os integrantes da sociedade sólida moderna almejavam a estabilidade pelo planejamento e construção da segurança futura, e agora na sociedade líquida moderna buscam a satisfação pela satisfação, no desfrute imediato do prazer sempre insaciável, em que tudo o que é durável e estável torna-se um fardo a ser descartado pela busca de um novo querer. Os fornecedores dos bens de consumo se valem e estimulam essa influência globalizada e jorram um crescente volume de informação estratégica aos consumidores, à pressionar e impressioná-los o suficiente para adotá-las no curso de suas buscas por um fugaz desejo, e cita como exemplo o progressivo fluxo de informação da indústria da música, que reflete no círculo da moda, do automobilismo..., como uma enxurrada de “novos” lançamentos que contam com a curta memória do público e a fantasia do ideal para cativar o consumidor e movimentar a economia, a exemplo da roupa, do carro dos “grandes pensadores da música popular brasileira”, e assim em todas as atividades econômicas, a acarretar, no fim – cada vez mais breve –, em mais lixo<sup>17</sup>.

Tanta informação dirigida apenas ao consumo provoca a dispersão do pensamento humano como numa hipnose, relegando questões como preservação ambiental, qualidade de vida, saúde, bem-estar geral<sup>18</sup>.

Os críticos à “Sociedade da Informação” contestam a existência de uma revolução em face da desigualdade do acesso às políticas de inclusão digital<sup>19</sup>. Mas o

---

<sup>16</sup> LISBOA, Roberto Senise. Direito na sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**. Ano. 95, vol. 847, mai.-2006, p. 78-95, p. 87. Também disponível em: <[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/direitonasociedadedainformacao-4.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/direitonasociedadedainformacao-4.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2014.

<sup>17</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p. 55-57.

<sup>18</sup> BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. Direito à informação socioambiental e desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 12, n. 45, jan.-mar.2007, p. 167-183, p. 168-171.

<sup>19</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Fundamentos constitucionais do meio @mbiente digit@l na sociedade da informação. In: Paesani, Liliana. **O direito na sociedade da informação III**: A evolução do direito digital, v.3, Atlas, 2013, p. 22: “Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008 (PNAD), do IBGE, 65% dos brasileiros não têm acesso à Internet. São 104,7 milhões de pessoas acima de dez anos de idade, que em sua maioria estão nas regiões Norte e Nordeste, são analfabetas ou estudaram apenas o ensino fundamental, têm

fato dessas tecnologias ainda não serem acessíveis à milhões de pessoas não nega sua existência, assim como o fato de milhões de pessoas ainda não terem acesso à energia elétrica<sup>20</sup> não expressa que a revolução industrial não foi uma revolução<sup>21</sup>.

O panorama que se tem quando uma porção da população possui computador, serviço de conexão à internet e acesso à tantas informações, e outra não, espelha um “abismo digital”, que repercute nos hábitos e na conduta social, na educação, cultura e integração na sociedade, cada vez mais envolvida nas novas tecnologias. Abismo digital não diz respeito apenas a ter ou não computador, mas sobretudo na dificuldade de peneirar as inúmeras informações à disposição na rede<sup>22</sup>:

La tecnología no es, por si mesma, ni buena ni mala. Es la utilización que de la misma se haga la que determinará la naturaleza y extensión de sus beneficios. Además conviene considerar como dichos beneficios no serán simétricos para todos los ciudadanos, ya que los beneficios y los costes serán desigualmente repartidos. Mientras que determinados ciudadanos y/o grupos pueden percibir grandes beneficios, otros pueden ser seriamente perjudicados<sup>23</sup>.

O aumento das estruturas de informação e comunicação são percebidos por quase todas as classes sociais, mas a classe mais pobre e do proletariado ainda possuem menos acesso informacional, e a exclusão dessas estruturas de informação e comunicação distingue os integrantes da sociedade civil. A medida que a sociedade

---

acima de 35 anos e pertencem a famílias com renda mensal de até três salários-mínimos. O apagão digital brasileiro reflete o quadro de exclusão social. Vide enciclopédia do estudante, p. 16”; AUGUSTINI, Camila; VARON, Joana; CARIBÉ, Pedro. Wi-fi? **Projeto Freenet?** Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/multimedia.php?id=38>>. **Também em:** <<http://freenetfilm.org/>>. **Acesso em:** 27 set. 2014.

<sup>20</sup> VITAL Nicholas. Luz para poucos: Apesar de toda a propaganda em torno do programa Luz para Todos, há ainda 2,5 milhões de residências no país sem acesso à energia elétrica. **Revista Exame**. 29 dez. 2010. Disponível em: <<http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/energia/muitas-casas-falta-eletricidade-programa-luz-todos-exame-615327.shtml?func=1&pag=0&fnt=14px>>. Acesso em: 29 set. 2014.

<sup>21</sup> LISBOA, Roberto Senise. Direito na sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**. Ano. 95, vol. 847, mai.-2006, p. 78-95, p. 89. Também disponível em: <[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/direitonasociedadedainformacao-4.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/direitonasociedadedainformacao-4.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2014.

<sup>22</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Fundamentos constitucionais do meio @mbiente digit@l na sociedade da informação. In: Paesani, Liliana. **O direito na sociedade da informação III: A evolução do direito digital**, v.3, Atlas, 2013, p. 22.

<sup>23</sup> BRAVO, Álvaro Sanchez A. **Internet y la sociedad europea de la información: implicaciones para los ciudadanos**. Fragmento disponível para visualização em: <<http://books.google.com.br/books?id=vgu7ggfCYN4C&pg=PA12&lpg=PA12&dq=alvaro+a+s%C3%A1nchez+bravo+sociedad+de+la+informaci%C3%B3n&source=bl&ots=KQ0-r7vzSf&sig=QWT7pTURafDf7X38KOC-liFLiC0&hl=pt-BR&sa=X&ei=ajtLVJKOLrXgwSOz4DQCg&ved=0CDwQ6AEwAw#v=onepage&q=alvaro%20a%20s%C3%A1nchez%20bravo%20sociedad%20de%20la%20informaci%C3%B3n&f=false>>. Acesso em 25 out. 2014.

civil se torna cada vez mais presente nas estruturas de informação e comunicação, a exclusão em relação a elas transforma-se em exclusão da cidadania, refletindo na dimensão econômica/financeira, jurídica, social, cultural, política, ambiental<sup>24</sup>.

Todos têm o direito de acesso à informações e essa garantia é convencionalizada em diversos diplomas legais. Entretanto, na prática, assegurar o acesso a informações e especialmente as informações ambientais concernentes aos efeitos da Sociedade de Risco<sup>25</sup> realmente encontra muitas dificuldades. Os Interesses políticos e econômicos se afirmam como verdadeiras barreiras e a falta de transparência na comunicação passa sutilmente imperceptível num primeiro olhar, mas atingem a todos nós<sup>26</sup>.

## 2. A TUTELA DA INFORMAÇÃO NO ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO

A CRFB/88 ao consagrar o regime democrático reconheceu aos cidadãos o direito à informação e consignou o princípio da publicidade<sup>27</sup> comprometendo-se com a transparência e compartilhamento de informações com os cidadãos, num direito de “receber dos órgãos públicos informações adequadas, claras, precisas, completas e verdadeiras, proibindo qualquer tipo de opacidade nos conteúdos informativos sobre todas as matérias<sup>28</sup>”.

É possível distinguir duas perspectivas do direito à informação: a subjetiva, em que o acesso a informação e às suas fontes são fundamentais para que os cidadãos entendam a essência e o limite dos seus direitos em face dos poderes públicos; objetiva, porque a transparência no processo de tomada de decisão administrativa permite a fiscalização e exige cidadãos informados para tanto – condição de se

---

<sup>24</sup> CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. p. 28.

<sup>25</sup> FREITAS, Juez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 27: “A ‘sociedade de risco’ constata os resultados do modelo de desenvolvimento industrial de crescimento a todo custo. A expressão traduz o estado de insegurança, de iminente desgraça e riscos pluridimensionais desencadeados pelos efeitos imprevisíveis da ação predatória, cumulada e insequente do modelo de produção e consumo da sociedade industrial, capaz de pôr em xeque o futuro da humanidade e a vida na Terra”.

<sup>26</sup> BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. Direito à informação socioambiental e desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 12, n. 45, jan.-mar.2007, p. 167-183, p. 170.

<sup>27</sup> CRFB/88, art. 37- A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

<sup>28</sup> BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. Direito à informação socioambiental e desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 12, n. 45, jan.-mar.2007, p. 167-183, p. 168-169.

informarem e serem informados sobre o método procedimental, inclusive no tocante ao ambiente<sup>29</sup>.

A CRFB/88 ao estabelecer o direito de todos ao ambiente ecologicamente equilibrado reconheceu no seu parágrafo 1º, inciso IV<sup>30</sup>, a publicidade da informação ambiental como instrumento de efetivação desse direito. Isso complementa e especifica em matéria ambiental os direitos enunciados no art. 5º, inc. XIV de acesso à informação<sup>31</sup>, e inc. XXXIII de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, coletivo ou geral<sup>32</sup>, na norma constitucional. Dessa forma, a conjugação dos enunciados nos arts. 225, *caput* e § 1º, inc. IV, e 5º, incs. XIV e XXXIII, da CRFB/88 estabelece o direito fundamental à informação ambiental.

No ordenamento jurídico pátrio, o art. 14, inc. I, do Decreto 99.274, de 6.6.1990<sup>33</sup> e art. 8º, da Lei 7.347, de 24.7.1985<sup>34</sup> consolidam o dever do Poder Público de fornecer informações regularmente à população sobre o estado do ambiente e fatos importantes (art. 4º, inc. V<sup>35</sup> e art. 9º, incs. X e XI<sup>36</sup>, da Lei 6.938, de 31.8.1981, chamada Política Nacional do Meio Ambiente; e art. 6º<sup>37</sup>, da Lei 7.347/85<sup>38</sup>), e a Lei

---

<sup>29</sup> GOMES, Carla Amado. A caminho de uma ecocidadania: notas sobre o direito à informação ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 12, n. 45, jan.-mar.2007, p. 259-272, p. 261-262.

<sup>30</sup> CRFB/88, 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;

<sup>31</sup> CRFB/88, art. 5º, XIV- é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

<sup>32</sup> CRFB/88, art. 5º, XXXIII- todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

<sup>33</sup> Dec. 99.274/90- art. 14- A atuação do Sisnama efetivar-se-á mediante articulação coordenada dos órgãos e entidades que o constituem, observado o seguinte: I - o acesso da opinião pública às informações relativas às agressões ao meio ambiente e às ações de proteção ambiental, na forma estabelecida pelo Conama;

<sup>34</sup> Lei 7.347/85- art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

<sup>35</sup> Lei 6.938/81, art. 4º, V- A Política Nacional do Meio Ambiente visará: V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

<sup>36</sup> Lei 6.938/81, art. 9º- São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: 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; XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

<sup>37</sup> Lei 7.347/85, art. 6º - Qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

10.650, de 16.4.2003, disciplina a chamada Lei do Direito à Informação Ambiental, dispondo sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama<sup>39</sup>, reforçando, com isso, a responsabilidade solidária entre Poder Público e coletividade na prevenção, preservação e promoção da qualidade dos bens ecológicos.

A evolução do Estado Socioambiental de Direito, compreende, assim, uma democracia que vai além das urnas, e o direito à informação ambiental significa em si a possibilidade do controle social sobre as decisões administrativas do Poder Público no que diz respeito a tudo que concerne o ambiente e que, como somos integrantes do ambiente e vivemos da interação com ele, atinge reflexamente a todos nós. Estreitamente relacionada à dignidade humana, na perspectiva que a qualidade do ambiente é vital para a sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações, a sustentabilidade da democracia consiste em condição e qualidade de informação dos cidadãos, do que se exprime que a sustentabilidade ambiental é diretamente conectada ao acesso à informação<sup>40</sup>.

Dos tantos princípios do Direito Ambiental, estabelecidos com o intuito de auxiliar as leis e conciliar o desenvolvimento à qualidade de vida, emergem frente as novas necessidades entre a economia e preservação do ambiente, consolidando as regras emanadas da Declaração da Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, ocorrida em Estocolmo em 1972, da Política Nacional

---

<sup>38</sup> BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. Direito à informação socioambiental e desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 12, n. 45, jan.-mar.2007, p. 167-183, p. 179.

<sup>39</sup> Lei 10.650, de 16.4.2003, art. 2º- Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

I - qualidade do meio ambiente;

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

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

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

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

VI - substâncias tóxicas e perigosas;

VII - diversidade biológica;

VIII - organismos geneticamente modificados

<sup>40</sup> GOMES, Carla Amado. A caminho de uma ecocidadania: notas sobre o direito à informação ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 12, n. 45, jan.-mar.2007, p. 259-272, p. 261.

de Meio Ambiente, da CRFB/88, Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992 – ECO 92, no Rio de Janeiro . Dentre seus princípios norteadores, destaca-se o Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro/92 que inter-relaciona os princípios da Informação, da Participação e Cooperação, que interagem e atuam como conjunto de instrumentos para materializar o Estado Socioambiental de Direito<sup>41</sup>.

A Convenção da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas (CEE/ONU) sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiental foi adotada em 25.6.1998, na cidade dinamarquesa de Aarhus, durante a 4ª Conferência Ministerial "Ambiente para a Europa" e entrou em vigor em 30.10. 2001, concluído o processo de ratificação por 16 países membros da CEE/ONU e pela União Europeia, conforme previsto no art. 20º<sup>42</sup>.

Considerada o primeiro “instrumento universal de democratização das decisões sobre o ambiente”<sup>43</sup>, tem sido um marco no desenvolvimento procedimental do Direito Ambiental e a expansão da noção de democracia para uma aberta e transparente sociedade. Em seu preâmbulo, reconhece que o ambiente é essencial para o bem-estar dos indivíduos e a satisfação dos direitos humanos fundamentais, incluindo o próprio direito à vida; que todos os indivíduos têm o direito de viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, e o dever de proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações presentes e futuras; que para poderem exercer esse direito e cumprir esse dever, os cidadãos devem ter acesso à informação, poder

---

<sup>41</sup> Princípio 10- O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo em suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e os recursos pertinentes. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/complementos-materias/rio+20-widgets/pdf/declaracao-do-rio-de-janeiro-sobre-meio-ambiente-desenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2014.

<sup>42</sup> Convenção de Aarhus. **Agência Portuguesa do Ambiente**. Disponível em: <<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=142&sub2ref=726&sub3ref=727>>. Acesso em: 20 set. 2014.

<sup>43</sup> GOMES, Carla Amado. A caminho de uma ecocidadania: notas sobre o direito à informação ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 12, n. 45, jan.-mar.2007, p. 259-272, p. 267.

participar no processo de tomada de decisões e ter acesso à justiça no domínio do ambiente; e que a melhoria do acesso à informação e da participação pública no processo de tomada de decisões aumenta a qualidade das decisões, possibilitando manifestar as suas preocupações e permitindo às autoridades públicas ter em conta essas preocupações, vistos como uma contribuição para proteção de um direito substantivo implícito ao ambiente decente<sup>44</sup>.

Os três pilares que a Convenção de Aarhus concebe e assenta, da informação para todos (arts. 4º e 5º), participação de todos (arts. 6º, 7º e 8º), e acesso à justiça ao público interessado (art. 9º), são elementos essenciais para uma participação democrática bem como um meio de tornar a proteção ambiental mais eficiente.

Na Convenção de Aarhus o acesso à informação abrange uma gama de dados relativas ao estado do ambiente, fontes de males ambientais, medidas para melhorar o ambiente e consequências dos males ambientais. O acesso à informação é concedido a todos independente de um interesse. No entanto, além do acesso passivo de informação, a convenção também obriga os Estados signatários a recolher e divulgar informações ambientais, incluindo informações sobre ameaças iminentes para a saúde e o ambiente<sup>45</sup>, em que não se admite a recusa de informação nas alegação de confidencialidade comercial e industrial, determinado pela Convenção na alínea *d* do n. 4 do art. 4º que toda informação relativa à emissão de poluente relevante para efeito da proteção do ambiente é de divulgação obrigatória. Esta disposição transparece a primazia da saúde e do ambiente em face dos interesses econômicos<sup>46</sup>.

Assim, a visualização e análise do cenário de impacto socioambiental e sua repercussão precisa de ampla variedade de informações socioambientais, a fim de contextualizá-las para construir o conhecimento de acordo com a realidade. A disseminação da informação socioambiental pode incitar a participação pública ao

---

<sup>44</sup> Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente. Disponível em: <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2014.

<sup>45</sup> REHBINDER, Eckard. **Democracy, access to justice and environment at the international level**. Disponível em: <<http://www.cidce.org/pdf/livre%20rio/rapports%20g%C3%A9n%C3%A9raux/rehbinder.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

<sup>46</sup> GOMES, Carla Amado. A caminho de uma ecocidadania: notas sobre o direito à informação ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 12, n. 45, jan.-mar.2007, p. 259-272, p. 271.



articular os eventos sociais, econômicos e políticos e as consequências e efeitos que atingem a população e o ambiente, de modo que potencializa e capacita a mudança comportamental em relação às questões que afetam a sociedade como um todo. Por isso a importância/receio do Poder Público em fornecer e transmitir informações sobre a qualidade do ambiente ou potencial risco ambiental. O que ocorre é que também a esfera pública usa a informação como instrumento de manipulação política<sup>47</sup>, numa campanha que estimula a população uma postura imediatista de consumo num mercado cada vez mais voltado aos interesses econômicos<sup>48</sup>.

Como Bauman, Telma Domingues da Silva complementa que após a revolução industrial o cidadão de direitos se transforma no papel do sujeito consumidor, e como parte dessa sociedade democrática de mercado, Silva trata do processo discursivo de qualificação do consumo na Sociedade de Consumo, investido ao consumo consciente, em que afirma que nesse momento histórico de críticas sociais e ambientais pela percepção das consequências da Sociedade de Risco e como elas nos atingem<sup>49</sup>, em que a concepção capitalista precisa se reafirmar, ocorre um investimento num nicho mercadológico especializado, que mais recentemente se coloca na sociedade como proposta associada a ideia de Desenvolvimento Sustentável e de sustentabilidade<sup>50</sup>. O que assinala, porém, é que em virtude da relevância ambiental politizada, a responsabilidade socioambiental empresarial passou a ser transferida ao cidadão/consumidor, que pelo exercício da escolha, é vendida como mercadoria requalificada<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 30.

<sup>48</sup> BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. Direito à informação socioambiental e desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 12, n. 45, jan.-mar.2007, p. 167-183, p. 168- 170.

<sup>49</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. p. 27.

<sup>50</sup> Por isso Ulrich Beck, Anthony Giddens e Scott Lash no livro “Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna” também explicam que as perspectivas da informação na Sociedade de Consumo, cada vez mais especializada envolve processos de produção flexíveis, nos termos da “especialização flexível”. O mercado de consumo especializado fomenta cada vez mais as empresas à produção de quantidades menores de um determinado produto, mas a ampliação da variedade de produtos. Sendo assim, a reflexividade legítima estruturas de informação e comunicação, articuladas pela inovação em redes locais e globais, a favor da intensificação do conhecimento. GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997, p. 145

<sup>51</sup> SILVA, Telma Domingues da. Educação ambiental: a educação para o consumo na sociedade da informação. **Linguagem em (Dis)curso** [online], Tubarão, SC, v. 11, n. 3, p. 563-584, set./dez. 2011, p. 568-570. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1518-76322011000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-76322011000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 set. 2014.

Esse nicho de mercado manifesta que o número de produtos que se dizem ecológicos ou sustentáveis tem aumentado no comércio do Brasil e confere ao consumidor, que acredita que a informação contida na embalagem é verídica, uma arma de controle social pelo mercado<sup>52</sup>, ao passo que o consumidor orienta a demanda de bens e serviços com maior adequação a critérios ambientais, em detrimento de outros, e assim é de se esperar que isso influencie positivamente atitudes e comportamentos empresariais e produza uma reorientação ao setor produtivo para um comportamento ambientalmente mais respeitoso, para aderir à responsabilidade socioambiental<sup>53</sup>.

O mercado de consumo verde consciente considera os reflexos das ações dos consumidores sobre a sociedade, a economia e o ambiente, além da satisfação do consumidor individual<sup>54</sup>.

Mas também demonstra em grande proporção o sintoma da maquiagem verde, em que muitas empresas denominam produtos ecológicos, sem explicar e comprovar o que realmente fazem em favor do ambiente. O termo em inglês *greenwashing* delata a prática e ações de marketing que confundem o consumidor sobre as práticas ambientais empresariais ou os benefícios ambientais de um produto ou serviço. Essas informações débeis e evasivas provocam em si constrangimento por não fornecerem provas de suas alegações ecologicamente corretas, pela incerteza das declarações vagas e ambíguas que não permitem compreensão clara de qual é a medida que relaciona o valor ambiental, por fazer apelo pontual a uma característica ambiental sem relevar outros critérios de alto impacto na cadeia de produção; por apresentar símbolos que transmite a ideia de certificações que, na prática, não existem; por destacar características que na verdade são obrigações legais; por salientar a característica ecológica de produto ou serviço que por si só provoca prejuízo ao

---

<sup>52</sup> SILVA, Brisa Arnoud da. Do Estado Liberal para Socioambiental de Direito: o caminho para o desenvolvimento sustentável. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; ARMADA, Charles Alexandre Souza (Org.). Teoria jurídica e Transnacionalidade. vol. II, 2014, p. 130-152, p. 147. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 21 jul.2014, p. 26.

<sup>53</sup> FERRER, Gabriel Real. La construcción del derecho ambiental. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**. (Pamplona, Espanha), n.1, 2002, p. 73-93.

<sup>54</sup> ALBUQUERQUE, José Lima (Org.). **Gestão ambiental e responsabilidade social: conceitos, ferramentas e aplicações**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 57.

indivíduo e ambiente<sup>55</sup>.

De modo que a condição de transparência e visibilidade das ações e consequências das atividades perpassa a seara pública, iniciativa privada e o direito do consumidor à informação.

### 3. O DIREITO À INFORMAÇÃO NA SOCIEDADE DE CONSUMO

A CRFB/88 estabeleceu o direito do consumidor nos arts. 5º, inc. XXXII e 170, inc. V<sup>56</sup>, disciplinado pela Lei 8.078, de 11.11.1990, chamada Código de Defesa do Consumidor – CDC.

O CDC interage com diferentes ramos do Direito, como o Ambiental, Administrativo, Civil, Processual Civil, Comercial, Constitucional, Internacional, Penal, Trabalhista, Tributário, como objetivo de disciplinar a proteção e defesa do consumidor, preconizando o respeito à saúde, dignidade e segurança humana com o propósito de bem-estar. A transparência e à harmonia nas relações de consumo, envolve o comprometimento dos sistemas capitalistas com a proteção ambiental, visto que a CRFB/88 se comprometeu a conciliar tanto o desenvolvimento econômico do país, quanto à preservação do ambiente no empenho do Desenvolvimento Sustentável, nos art. 3º, inc. II, o art. 170, inc. VI e art. 225. Dessa forma, segundo o legislador constituinte brasileiro a consecução da melhoria da qualidade de vida precisa da comunhão de esforços entre iniciativa privada, Poder Público, e sociedade civil, numa responsabilidade solidária orientada pelo Princípio da Sustentabilidade<sup>57</sup>.

Os efeitos da Sociedade da Informação reflete sobre toda multidão de consumidores<sup>58</sup>, e o direito à informação também é tratado no CDC, em diversos

---

<sup>55</sup> GOERG, Paula. **Greenwashing no Brasil**: um estudo sobre os apelos ambientais nos rótulos. Disponível em: <[http://marketanalysis.com.br/wp-content/uploads/2014/09/Greenwashing\\_2014\\_MarketAnalysis.pdf](http://marketanalysis.com.br/wp-content/uploads/2014/09/Greenwashing_2014_MarketAnalysis.pdf)>. Acesso em: 6 out. 2014.

<sup>56</sup> CRFB/88- Art. 5º, XXXII- XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;  
Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

V- defesa do consumidor;

VI- defesa do meio ambiente (...);

<sup>57</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2º ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p.41.

<sup>58</sup> LISBOA, Roberto Senise. Direito na sociedade da informação. Revista dos Tribunais. Ano. 95, vol. 847, mai.-2006,

títulos, capítulos e seções<sup>59</sup>, não obstante, não dirige a informação apenas no sentido de estimular desejos e necessidades na relação de consumo, tampouco em fornecê-la em velocidades e quantidades inimagináveis, mas determinando e esclarecendo a obrigação legal dos fornecedores de prover informação e usar a publicidade de forma adequada e clara<sup>60</sup> sobre os produtos e serviços disponibilizados na Sociedade de Consumo, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes, preço, garantia, prazos de validade e origem, riscos..., assegurando que observados esses requisitos não acarretarão riscos à saúde ou segurança dos consumidores, além daqueles considerados dentro do padrão de normalidade.

Portanto, o fornecedor de produtos e serviços precisa atentar que a informação dirigida ao consumidor deve observar preceitos de precisão, integralidade e veracidade. A precisão refere-se ao canal de comunicação utilizado e o conteúdo da informação, em que o meio escolhido para disseminar informação do produto/serviço deve ser apropriado ao seu público-alvo, e apresentada de modo que a organização visual e textual da informação permitam sua interpretação com nitidez e exatidão, mencionando sua composição, riscos e periculosidade. A integralidade concerne que a informação não pode ser omissa ou imprecisa, mas, literalmente, inteira e completa, e para esse fim o CDC certificou que não se admitem “meias verdades” e a omissão sobre dado essencial do produto ou serviço, é considerada publicidade enganosa<sup>61</sup>. A veracidade equivale à informação certa e correta quanto as características fidedignas do produto e do serviço, em relação a composição, conteúdo, preço, prazos, garantias

---

p. 78-95, p. 92. Também disponível em: <  
[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/direitonasociedadedainformacao-4.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/direitonasociedadedainformacao-4.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2014.

<sup>59</sup> O direito à informação no CDC, à exceção da Seção VI, que trata especificamente Dos Bancos de Dados e Cadastros de Consumidores, é apontado nos arts. 4º, inc. IV; art. 6º, inc. III; art. 8º, caput e parágrafo único; art. 9º; art. 12; art. 14; art. 31; art. 37, § 1º; art. 55, § 1º e § 4º; art. 66; e art. 106, inc. IV.

<sup>60</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 12. ed. p.78. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 263, p. 200: “O termo ‘publicidade’ pode ser entendido em dois sentidos: ‘publicidade’ como tornar público algo, não se mantendo em segredo o fato; e ‘publicidade’ como propaganda ou técnica de obter a aceitação do público. Nesse último sentido o termo foi empregado no Código do Consumidor. Antônio Herman de Vasconcelos e Benjamin afirma: ‘O Código não obriga o fornecedor a anunciar. A publicidade, por esse prisma, em não sendo dever, é direito, só que direito exercitável à conta e risco do anunciante. O legislador, em tal matéria, não sanciona a carência de publicidade, mas somente a existência de publicidade que traduza uma má ou insuficiente informação. Não há no Código nenhuma regra que imponha um dever de anunciar, *a priori*, dirigido ao consumidor”.

<sup>61</sup> CDC, Art. 36; art. 37, §1º e §3º; art. 66; art. 67.

e riscos.

Com isso, os deveres de informação expressam a essencialidade do princípio da transparência e da boa-fé (objetiva) contratual nas relações de consumo<sup>62</sup>, dispostos no art. 4 e 31<sup>63</sup> do CDC. O princípio da boa-fé também é previsto na Lei 10.406, de 10.01.2002, chamada Código Civil – CC/2002, nos arts. 113 e 422<sup>64</sup> e vem reforçar, o que já era previsto no CDC. Estes dois dispositivos legais devem reger todos negócios e os contratos em geral<sup>65</sup>.

Com a expansão do uso de mensagens ambientais e da maquiagem verde na publicidade institucional e de produtos e serviços, o Conselho Nacional de Autorregulamentação de Publicidade – CONAR se pronunciou em relação ao papel da publicidade. O CONAR é uma organização não governamental que tem como missão evitar e prevenir a publicidade enganosa ou abusiva<sup>66</sup>.

Com esse fim, acrescentou no Código Brasileiro de Autorregulamentação de Publicidade o parágrafo único do art. 36<sup>67</sup>, Seção 10, e o Anexo U, que visam

---

<sup>62</sup> KUNISAWA, Viviane Yumy M. O direito de informação do consumidor e a rotulagem dos alimentos geneticamente modificados. **Revista do Direito do Consumidor**. n. 53, jan.- mar., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 135-150, p. 137.

<sup>63</sup> CDC, art. 4º- A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo; art. 31- A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

<sup>64</sup> CC/2002, art. 113- Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração; art. 422- Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios da probidade e da boa-fé.

<sup>65</sup> KUNISAWA, Viviane Yumy M. O direito de informação do consumidor e a rotulagem dos alimentos geneticamente modificados. **Revista do Direito do Consumidor**. n. 53, jan.- mar., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 135-150, P. 139-140.

<sup>66</sup> **Conselho Nacional de Autorregulamentação de Publicidade**. Disponível em: <<http://www.conar.org.br/>>. Acesso em: 6 out. 2014.

<sup>67</sup> Código Brasileiro de Autorregulamentação de Publicidade, art. 36- A publicidade deverá refletir as preocupações de toda a humanidade com os problemas relacionados com a qualidade de vida e a proteção do meio ambiente; assim, serão vigorosamente combatidos os anúncios que, direta ou indiretamente, estimulem:

1. a poluição do ar, das águas, das matas e dos demais recursos naturais;
2. a poluição do meio ambiente urbano;
3. a depredação da fauna, da flora e dos demais recursos naturais;
4. a poluição visual dos campos e das cidades;
5. a poluição sonora;
6. o desperdício de recursos naturais.

especificamente combater o *greenwashing* na transmissão de informação, estabelecendo princípios práticos, em conformidade com a legislação nacional, que orientam à veracidade, exatidão, pertinência e relevância das informações. Esses princípios devem ser entendidos de modo a impedir informações falsas, exageradas, ambíguas sobre produtos e serviços que se dizem ecologicamente corretas de modo que o apelo ambiental veiculado sejam comprovável.

Como aponta o Instituto Akatu, a publicidade é o principal meio de informação sobre produtos e serviços de que dispõe o consumidor<sup>68</sup>, por isso é importante considerar a responsabilidade socioambiental da publicidade na Sociedade da Informação, porque exercem importante influência sob o sujeito no espaço público, por meio da seleção das informações que cercam o imaginário ideológico da representação da livre escolha<sup>69</sup>.

#### 4. A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO E ROTULAGEM NO CONSUMO DE ALIMENTOS TRANSGÊNICOS

Como sabemos, as interferências ambientais refletem diretamente na vida, saúde e bem-estar de todos, e num mundo sob a influência de transgênicos e agrotóxicos em que se sabe que não adianta tirar a casca do alimento porque o veneno está no gene<sup>70</sup>, o direito à informação deflagra seu expoente papel-instrumento à conscientização do consumidor sobre as ameaças à saúde e a vida para a atuação

---

Parágrafo único

Considerando a crescente utilização de informações e indicativos ambientais na publicidade institucional e de produtos e serviços, serão atendidos os seguintes princípios:

**veracidade** – as informações ambientais devem ser verdadeiras e passíveis de verificação e comprovação;

**exatidão** – as informações ambientais devem ser exatas e precisas, não cabendo informações genéricas e vagas;

**pertinência** – as informações ambientais veiculadas devem ter relação com os processos de produção e comercialização dos produtos e serviços anunciados;

**relevância** – o benefício ambiental salientado deverá ser significativo em termos do impacto total do produto e do serviço sobre o meio ambiente, em todo seu ciclo de vida, ou seja, na sua produção, uso e descarte.

<sup>68</sup> Instituto Akatu. Disponível em: <<http://www.akatu.org.br/>>. Acesso em: 6 out. 2014.

<sup>69</sup> SILVA, Telma Domingues da. Educação ambiental: a educação para o consumo na sociedade da informação. **Linguagem em (Dis)curso** [online], Tubarão, SC, v. 11, n. 3, p. 563-584, set./dez. 2011, p. 568. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1518-76322011000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-76322011000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 set. 2014.

<sup>70</sup> CINTRA, Lydia. A natureza reage as monoculturas. É algo que ela considera equivocado. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/blogs/ideias-verdes/tag/agrotoxicos/>>. Acesso em: 17 out. 2014.

positiva da população.

A saúde é direito que também consta no rol dos Direitos Fundamentais sociais nos arts. 6º<sup>71</sup>, 196 e 197<sup>72</sup>, como garantia à todos e dever do Estado de assegurá-lo, por meio de políticas públicas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças, e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, percebendo a dupla perspectiva do dever do Estado, de abster-se de praticar atos que prejudiquem terceiros, e de implementar o direito social.

O art. 200 da CRFB/88 institui a competência do Sistema Único de Saúde – SUS de controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos (inc. I); executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador (inc. II); fiscalizar e inspecionar alimentos, bebidas e águas para consumo humano, compreendendo o controle de seu teor nutricional (inc. VI); participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos (inc. VII), e colaborar na proteção do ambiente, nele também compreendido o do trabalho (inc. VIII).

A alimentação adequada foi consagrada recentemente no rol dos Direitos Sociais por meio da Emenda Constitucional 64, de 2010, já preconizada pela Lei n. 11.346, de 15.11.2006, que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com objetivo de assegurar o direito fundamental à alimentação adequada (art. 2º da Lei n. 11. 346/2006), integrando a concepção do mínimo existencial indispensável à sadia qualidade de vida.

Nesse sentido, os direitos à saúde e à alimentação vinculam-se intrinsecamente ao princípio da dignidade humana, apontando para a preservação da igualdade formal

---

<sup>71</sup> CRFB/88, art. 6º- São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010)

<sup>72</sup> CRFB/88, art. 197- São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

e abstrata entre homens, sem distinções injustificadas; o impedimento à redução e coisificação da pessoa à objeto do Estado e interesses econômicos, e garantia de um patamar material para a subsistência do ser humano. A dignidade da pessoa só se efetiva com um Mínimo Existencial Ecológico para a existência humana, abarcando alimentação, saúde, educação, ambiente equilibrado<sup>73</sup>.

É importante considerarmos como meta o uso das novas tecnologias Sociedade da Informação em favor da democracia<sup>74</sup> e para a redução dos riscos e ameaças, buscando elementos técnicos, comerciais, jurídicos, políticos, adequados a compreensão do Desenvolvimento Sustentável<sup>75</sup>.

Dando enfoque aos institutos do direito constitucional sobre as regras de comunicação social, o § 4º do art. 220 determina que a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais e conterà, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso, assim como das criações científicas, artísticas e principalmente tecnológicas, estabelecendo meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao ambiente (§3º, inc. II do art. 220)<sup>76</sup>.

Diante das incertezas quanto o que as evoluções científicas implicam, e como se distancia entre o ideal e o real, a revolução informacional precisa enfrentar questões do consumo ostensivo, instruindo sobre os potenciais benefícios e prejuízos do consumo de Alimentos Transgênicos, e a questões que se desenvolvem com o avanço tecnológico<sup>77</sup>, democratizando a informação sobre as interferências ambientais, para

---

<sup>73</sup>SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Direito, justiça e princípios constitucionais**. Salvador: Jus Podivm, 2008, p. 77-92.

<sup>74</sup>SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. Direito informacional: direito da sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**, ano 96, vol. 859, mai. 2007, p. 743- 759, p. 758.

<sup>75</sup>LISBOA, Roberto Senise. Direito na sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**. Ano. 95, vol. 847, mai.-2006, p. 78-95, p. 91. Também disponível em: <[http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/direitonasociedadedainformacao-4.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/direitonasociedadedainformacao-4.pdf)>. Acesso em: 24 set. 2014.

<sup>76</sup>FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Fundamentos constitucionais do meio @mbiente digit@l na sociedade da informação. In: Paesani, Liliana. **O direito na sociedade da informação III: A evolução do direito digital**, v.3, Atlas, 2013, p. 17.

<sup>77</sup>SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. Direito informacional: direito da sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**, ano 96, vol. 859, mai. 2007, p. 743- 759, p. 756



que os Direitos Fundamentais da população possam ser preservados<sup>78</sup>. O direito à informação do consumidor, a exemplo, guarda correspondência direta ao direito fundamental à saúde, à alimentação, ao ambiente ecologicamente equilibrado, resguardados pela CRFB/88, incumbindo, assim, o Poder Público controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco à vida e ao ambiente<sup>79</sup>.

A capacidade de manipulação genética que cria os Organismos Geneticamente Modificados – OGMs é um dos temas desenvolvidos pelo avanço científico. Estimulados pela Revolução Verde no período histórico após o fim das grandes guerras, quando a indústria química precisava dar novo propósito à infraestrutura e arsenal bélico desenvolvido, em que canalizo-a à agricultura pela sua potencialidade destrutiva herbicida, pesticida e inseticida. A modernização das técnicas agrícolas, a mecanização na lavoura, a utilização de produtos químicos e a política agrícola estadunidense de expansão de mercado provocou o aumento da produção em larga escala, com isso difundindo a proposta da Revolução Verde como a salvação da fome no mundo no final da década de 60<sup>80</sup>. A Revolução Verde prometia incrementar a produtividade mundial de alimentos com técnicas modernas de uso intensivo de insumos químicos e sementes híbridas, progredindo o rendimento das safras a ponto de acabar com o problema da fome, mas em pouco tempo se revelaram os efeitos nocivos dessa estratégia. Em 1962 Rachel Carson publicou o livro “Primavera Silenciosa” denunciando o perigo do uso indiscriminado de produtos químicos e as consequências maléficas dos tóxicos na contaminação e envenenamento do homem e do ambiente, como o desenvolvimento de cânceres, malformações<sup>81</sup> e incapacidades<sup>82</sup>.

---

<sup>78</sup> ACSELRAD, Henri. **Cidadania e meio ambiente**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/ecologia/cidadaniamambiente.html>>. Acesso em: 7 out. 2014.

<sup>79</sup> CRFB/88, art. 225, §1º, inc. V.

<sup>80</sup> VAZ, Paulo Afonso Brum. **O direito ambiental e os agrotóxicos: responsabilidade civil, penal e administrativa**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 21-22-27.

<sup>81</sup> Disponível em: <http://www.mst.org.br/Aumenta-incidencia-de-cancer-e-bebes-malformados-em-regioes-de-producao-de-soja-transgenica>. Acesso em: 17 out. 2014.

<sup>82</sup> FERREIRA, Helene Sivini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. Registro e importação de agrotóxicos: não seria dever do Poder Público controlar as atividades que envolvem substâncias capazes de causar danos à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente? In: FERREIRA, Helene Sivini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti (Org.). **Dano ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 185-212, p. 188.

Ainda hoje, as indústrias químicas e sistemas especializados procuram desmerecer as ameaças e efeitos que retornam das ações e comportamentos, evidenciados desde aquele tempo por Carson, num esforço de retardar leis de controle ambiental e persuadir a população dos benefícios dos transgênicos e agrotóxicos para a prosperidade agrícola, minimizando os riscos delatados.

Paulo Afonso Brum Vaz pondera que o modelo agrícola difundido pela Revolução Verde não serviu para resolver o problema da fome, mas para enriquecer grandes empresas, mensurando os extensos campos verdes de plantações e o vultoso número de pessoas passando fome ou com alimentação inadequada: “São produzidas e exportadas milhares de toneladas de grãos, usadas até para o fabrico de ração animal em outros países. Enquanto isso, falta alimento para consumo humano interno!  
83”

Pelas mesmas razões, Vandana Shiva torna público os efeitos negativos da mentalidade de monocultura da Revolução Verde, da silvicultura e agricultura científica no contexto indiano, que exclui as funções de produção de alimento da floresta e destrói sua diversidade, vista como “erva daninha”, bem como também devasta espécies que podem ser utilizadas como alimento, porque não são úteis do ponto de vista do mercado delatando que a produção de alimentos nunca foi o interesse, substituindo essas culturas consideradas “marginais”, “inferiores” e “de má qualidade” pelo paradigma exclusivista da madeira para comércio e indústria. A violação da integridade das florestas e das culturas florestais pelo sacrifício da biomassa em termos de forragem e palha, que deriva e é importante para manutenção dos sistemas de sustentação da vida na floresta, não é considerada como perda, por que enxerga no agrotóxico o substituto completo do adubo orgânico, e a mecanização, o substituto para a tração animal<sup>84</sup>.

A Revolução Verde criou um modelo de desenvolvimento em que a agricultura moderna gira em torno de mercadoria e não de subsistência, que irrompe num

---

<sup>83</sup> VAZ, Paulo Afonso Brum. **O direito ambiental e os agrotóxicos**: responsabilidade civil, penal e administrativa. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 27-28.

<sup>84</sup> SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente**: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Gaia, 2003, p. 39-63.

retrocesso ecológico que desencadeia graves problemas socioambientais. Mas na atualidade, o desdobramento do Direito Ambiental e sua expressão intrinsecamente velada à dignidade humana, relacionado a todos demais Direitos Fundamentais do Estado Socioambiental de Direito, permitem questionar os artifícios da ordem econômica.

No Brasil a lei n. 11.105 de 24.3.2005, chamada Lei de Biossegurança, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no ambiente e o descarte de OGMs e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do princípio da precaução para a proteção do ambiente (art. 1º).

No art. 3º, inc. V conceitua os OGMs como organismos cujo material genético – ADN/ARN<sup>85</sup> tenha sido modificado por qualquer técnica de engenharia genética.

O OGM é manipulado em laboratório e de alguma forma tem seu genoma alterado. O transgênico diferencia do OGM especificamente porque sofre a técnica de inserção de um trecho de DNA de outra espécie. A formação de um transgênico significa uma mistura artificial criada pelo homem e pela ciência e um gene adulterado, no cruzamento de espécies, gêneros ou até reinos diferentes através de técnicas que modificam o DNA da célula. A inserção de um gene característico exógeno em outro resulta num organismo híbrido, o transgênico<sup>86</sup>. Logo, “todo transgênico é um tipo de OGM, mas nem todo OGM é um transgênico”<sup>87</sup>. Alimentos geneticamente modificados são aqueles que contêm ou são produzidos a partir de OGMs<sup>88</sup>. Os Alimentos

---

<sup>85</sup> O mesmo dispositivo conceitua no seu inciso II, o ADN – ácido desoxirribonucleico, e ARN – ácido ribonucleico como material genético que contém informações determinantes dos caracteres hereditários transmissíveis à descendência;

<sup>86</sup> RODRIGUES, Melissa Cachoni; ARANTES, Olivia Marcia Nagy. **Direito ambiental e biotecnologia: uma abordagem sobre os transgênicos sociais**. 1ª ed. (ano 2004) 2ª tir. Curitiba: Juruá, 2005, p. 24.

<sup>87</sup> **Centro de Genética Molecular**: Centro de Formação Genética e certificação molecular. Disponível em: <<http://www.cgm.icb.ufmg.br/oquesao.php>>. Acesso em: 7 out. 2014.

<sup>88</sup> KUNISAWA, Viviane Yumy M. O direito de informação do consumidor e a rotulagem dos alimentos geneticamente modificados. **Revista do Direito do Consumidor**. n. 53, jan.- mar., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 135-150. p. 135.

Transgênicos passam por uma transformação na sua estrutura de DNA, por intermédio da engenharia genética, em que alguns de seus genes são substituídos por genes de outros organismos a fim de que sejam transmitidas características distintas das que possuíam originalmente<sup>89</sup>.

Sob o prisma da Sociedade de Risco, a agrobiotecnologia se promove diante do exponencial crescimento populacional mundial e a preocupação em satisfazer as necessidades alimentares no futuro próximo, mas a ciência ainda não consegue responder efetivamente os possíveis efeitos do uso e consumo dos OGMs na saúde e ambiente, principalmente a longo prazo, e destacam vantagens econômicas e menosprezam impactos que podem ser desencadeados.

Como vantagens aos OGMs, numa estratégia baseada em criar variedades resistentes a pestes minorando perdas, alegam maior produtividade a menor custo, melhoramento de qualidade nutricional e benefícios para a saúde e ambiente com a redução do uso de agrotóxicos<sup>90</sup>. Os argumentos contrários aos transgênicos referem-se à potencialização dos efeitos das substâncias tóxicas, aumento das alergias pela transferência de propriedade alergênica de uma espécie à outra que até então estava livre dela, desenvolvimento de resistência bacteriana e antibióticos, alteração do nível nutricional dos alimentos, aparecimento de superpragas, superervas daninhas ou plantas superinvasoras<sup>91</sup>, impossibilidade de controle sobre a natureza com perigo de extinção de espécies e consequente alteração do equilíbrio dos ecossistemas, e monopólio econômico pelas grandes empresas multinacionais detentoras da biotecnologia e consequente dependência dos agricultores na compra dessas sementes<sup>92</sup>.

---

<sup>89</sup> FISCHER, Karla Ferreira de Camargo. A problemática dos alimentos transgênicos e o direito do consumidor à informação. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais das Faculdades do Brasil**. Curitiba, v. 1, n. 1, mar.-ago. 2002, p. 119- 139, p. 120. Também disponível em: <<http://apps.unibrasil.com.br/revista/index.php/direito/article/viewFile/598/516>>. Acesso em: 7 out. 2014.

<sup>90</sup> RODRIGUES, Melissa Cachoni; ARANTES, Olivia Marcia Nagy. **Direito ambiental e biotecnologia: uma abordagem sobre os transgênicos sociais**. 1ª ed. (ano 2004) 2ª tir. Curitiba: Juruá, 2005, p. 34.

<sup>91</sup> BÁRCENA, Alicia *et al.* **Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2004, p. 64.

<sup>92</sup> Nesse sentido: RODRIGUES, Melissa Cachoni; ARANTES, Olivia Marcia Nagy. **Direito ambiental e biotecnologia: uma abordagem sobre os transgênicos sociais**. 1ª ed. (ano 2004) 2ª tir. Curitiba: Juruá, 2005, p. 34; LUTZENBERGER, José Antônio. O absurdo da agricultura. **Estudos Avançados** 15, 43, 2001. Disponível: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a07.pdf>>. Acesso em: 7 out. 2014; Ministério do Meio Ambiente. **Riscos**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/item/7511-riscos>>. Acesso em: 11 out. 2014; SHIVA,

Não se pretende aqui adotar posicionamento a respeito do uso dos transgênicos ou esgotar benefícios e malefícios para o ambiente e para o homem, contudo, salientar o direito do cidadão consumidor ser informado se o produto ou serviço é, contem ou é feito a partir de OGMs e transgênicos<sup>93</sup>, aliado ao direito fundamental da informação ambiental<sup>94</sup>, o direito do consumidor à correta informação<sup>95</sup>, e a própria lei de Biossegurança, que dispõe no art. 40 que os alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano e/ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de OGM deverão conter informação no seu respectivo rótulo<sup>96</sup>.

A introdução de OGMs no cultivo e no mercado é discutida mundialmente tendo em vista as incertezas e dúvidas que cercam os Alimentos Transgênicos quanto os problemas que podem surtir na saúde e no ambiente<sup>97</sup>. O acesso dos consumidores a informação adequada e clara, que lhes permita fazer escolhas informadas, é um direito também reconhecido na Resolução 39, da 248ª Assembleia das Nações Unidas, de 16.04.1985. Essa Resolução trata da proteção do consumidor e entre suas orientações está proteção aos consumidores de perigos à sua saúde e segurança, acesso à informação capacitando à escolhas adequadas, educação para o consumo, padrão de qualidade e segurança de produtos, serviços e alimentos saudáveis<sup>98</sup>

---

Vandana. **Monoculturas da mente**: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Gaia, 2003: p. 41- As estratégias da engenharia genética voltadas para a resistência e que estão destruindo espécies de plantas úteis também podem acabar criando superervas daninhas. (...) as variedades cultivadas interagem geneticamente há séculos e se cruzam livremente, produzindo novas variedades. Os genes da tolerância a herbicidas que os engenheiros genéticos estão tentando introduzir na agricultura podem ser transferidos para as ervas-daninhas das proximidades em consequência de um cruzamento genético que ocorre naturalmente.

<sup>93</sup> KUNISAWA, Viviane Yumy M. O direito de informação do consumidor e a rotulagem dos alimentos geneticamente modificados. **Revista do Direito do Consumidor**. n. 53, jan.- mar., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 135-150, p. 136

<sup>94</sup> CRFB/88, art. 5º, incs. XIV, XXXIII; art. 225, *caput* e § 1º, inc. IV.

<sup>95</sup> CDC, art. 6º, inc. III.

<sup>96</sup> Lei 11.105/2005, art. 40- Os alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de OGM ou derivados deverão conter informação nesse sentido em seus rótulos, conforme regulamento.

<sup>97</sup> GOMES, Carla Amado. A caminho de uma ecocidadania: notas sobre o direito à informação ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 12, n. 45, jan.-mar.2007, p. 259-272, p. 263

<sup>98</sup> Resolução da Organização das Nações Unidas – ONU nº 39/248, de 1985. Especificamente na seção F, a Resolução traça orientações para governos e empresas encorajar e desenvolver programas de educação e informação ao consumidor com o objetivo de capacitar as pessoas a agirem como consumidores exigentes, conscientes de seus direitos e responsabilidades. Disponível em: <  
[http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/resolu%C3%A7%C3%A3o-da-organiza%C3%A7%C3%A3o-das-](http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/resolu%C3%A7%C3%A3o-da-organiza%C3%A7%C3%A3o-das)

A existência de OGM na composição de algum alimento precisa ser clara, adequada, objetiva e ostensivamente informada para garantir o conhecimento e discernimento do consumidor, e para isso a Rotulagem é indispensável. O rótulo deve informar característica, composição, conteúdo, destinado a verificação do produto, e no caso específico, da introdução e comercialização de OGMs no mercado consumidor<sup>99</sup>. Rotulagem, definida no ponto 2.2 da Portaria da Anvisa n. 2.658, de 22.11.2003 é “toda inscrição, legenda, imagem ou toda matéria descritiva ou gráfica que seja escrita, impressa, estampada, gravada, gravada em relevo ou litografada ou colada sobre a embalagem”.

O Decreto n. 4.680, de 24.4.2003 regulamenta o direito à informação assegurado pelo direito do consumidor quanto aos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de OGMs, e estabelece a Rotulagem para a comercialização de produto com presença acima do limite de 1% de ogm. Assim, deverá conter no rótulo dos produtos, tanto os vendidos embalados como aqueles à granel ou *in natura*, expressões que permitam o consumidor diferenciá-lo dos demais sem alterações genética, como, dependendo do caso, “(nome do produto) transgênico”, “contém (nome do ingrediente ou ingredientes) transgênico(s)” ou “produto produzido a partir de (nome do produto) transgênico”. Os alimentos e ingredientes produzidos a partir de animais alimentados com ração contendo ingredientes transgênicos também deverão trazer no rótulo as expressões “(nome do animal) alimentado com ração contendo ingrediente transgênico” ou “(nome do ingrediente) produzidos a partir de animais alimentados com ração contendo ingrediente transgênico”<sup>100</sup>.

O § 1º do art. 2º do Decreto n. 4.680, de 24.4.2003 estabeleceu que conjunto às expressões também deve constar no rótulo o símbolo transgênico, que foi definido pelo Ministério da Justiça na Portaria n. 2.658/2003, representado por um triângulo

---

na%C3%A7%C3%B5es-unidas-onu-n%C2%BA-39248-de-16-de-abril-de-1985-em-ingl%C3%AAs>. Acesso em: 18 set. 2014.

<sup>99</sup> KUNISAWA, Viviane Yumy M. O direito de informação do consumidor e a rotulagem dos alimentos geneticamente modificados. **Revista do Direito do Consumidor**. n. 53, jan.- mar., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 135-150, p. 136-140.

<sup>100</sup> Decreto 4.680/2003, art. 2º caput e §1º, e art. 3º.

equilátero com a letra “T” no centro, com bordas e letra pretas e fundo amarelo, podendo também ser impresso em preto e branco.

Sob o prisma da Sociedade da Informação, pululam notícias de produtos suspeitos de conter OGMs sem que conste a informação em rótulos e embalagens de modo que cidadão consome sem saber<sup>101</sup>, em desrespeito e oposição à legislação existente<sup>102</sup>. Respectivamente tornam conhecidos resultados alarmantes de pesquisas realizadas para avaliar os efeitos que agrotóxicos e transgênicos podem provocar na saúde pública<sup>103</sup>, como aquela em que cientistas descobriram que ratos expostos mesmo a quantidades pequenas do herbicida Roundup da Monsanto e do milho geneticamente modificado, resistente ao Roundup NK603, também desenvolvido pela Monsanto, geraram tumores mamários e graves lesões no fígado e rim num curto espaço de tempo, de quatro meses em machos e sete meses em fêmeas, comparado com 23 e 14 meses nos machos e fêmeas do grupo de controle que não foi submetido à essas substâncias. A informação piora quando cientistas do Centro de Energia Nuclear na Agricultura, da Universidade de São Paulo – USP de Piracicaba, e da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, coordenada por Luiz Antonio Martinelli revelam que algumas das cervejas mais consumidas no país alcançam teor de milho e outras gramíneas tropicais acima de 45%<sup>104</sup>, e o Brasil é considerado um dos maiores produtores de alimentos transgênicos no mundo<sup>105</sup>.

É sobretudo, em função do conhecimento de que as nossas ações produzem efeitos que repercutem no todo, que o rótulo precisa estender a informação à

---

<sup>101</sup> Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **Brasil já é o segundo maior produtor mundial de transgênicos.** Disponível em: <<http://www.idec.org.br/em-acao/em-foco/brasil-ja-e-o-segundo-maior-produtor-mundial-de-transgenicos>>. Acesso em: 10 out. 2014; Articulação Nacional de Agroecologia. **Transgênicos que não estão no rótulo.** Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/index.php/noticias/146-transgenicos-que-nao-estao-no-rotulo>>.

<sup>102</sup> ABREU, Kátia. Projeto de Decreto Legislativo n. 90, de 2007. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2007/05/15052007/14391.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2014; HEINZE, Luis Carlos. Projeto de Lei, de 2008. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=605180](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=605180)>. Acesso em: 10 out. 2014.

<sup>103</sup> BORTOLETTO Ana Paula; JÚNIOR, Flavio Siqueira. Cerveja: o transgênico que você bebe? **Outras palavras:** comunicação compartilhada e pós-capitalismo. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/brasil/cerveja-o-transgenico-que-voce-bebe/>>. Acesso em: 10 out. 2014.

<sup>104</sup> LOPES, Reinaldo José. Cerveja nacional tem muito milho afirma pesquisa da USP. **Folha de S. Paulo.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2012/10/1164823-cerveja-nacional-tem-muito-milho-afirma-pesquisa-da-usp.shtml>>. Acesso em: 10 out. 2014.

<sup>105</sup> <http://economia.uol.com.br/agronegocio/noticias/redacao/2014/02/14/brasil-tem-2-maior-cultivo-e-producao-de-transgenicos-que-mais-cresce.htm>

descrição linear de pesquisas e resultados oficiais e expressar os potenciais benefícios e perigos da produção e consumo de produtos que contenham ou sejam derivados de OGMs à vida e ao ambiente, porque limitada a simbologia a informação resta contida e reduzida<sup>106</sup>.

Em todos casos, é importante consignar que o desenvolvimento, cultivo e consumo de Alimentos Transgênicos e OGMs confere ao fornecedor o dever de informação e rotulagem, fiscalizado por órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e o não cumprimento desse dever pode configurar publicidade enganosa e abusiva nos termos do art. 37<sup>107</sup> do CDC, sujeitando à penalidades administrativas<sup>108</sup>, civis<sup>109</sup> e penais.

O que se pretendeu demonstrar com respeito ao direito à informação, direito à informação ambiental, direito à informação do consumidor na Sociedade da Informação, é que a informação, como diz Morin, é apenas o ponto de partida para a mudança, e por isso essencial sua adequação, veracidade e transparência para o fim de conscientização da importância do ambiente ecologicamente equilibrado e sua proteção, que guarda correspondência com todos demais Direitos Fundamentais

---

<sup>106</sup> KUNISAWA, Viviane Yumy M. O direito de informação do consumidor e a rotulagem dos alimentos geneticamente modificados. *Revista do Direito do Consumidor*. n. 53, jan.- mar., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 135-150, p. 137-140.

<sup>107</sup> CDC, art. 37- É proibida toda publicidade enganosa ou abusiva.

§ 1º É enganosa qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços.

§ 2º É abusiva, dentre outras a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeite valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança. § 3º Para os efeitos deste código, a publicidade é enganosa por omissão quando deixar de informar sobre dado essencial do produto ou serviço.

<sup>108</sup> CDC, art. 56- As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas: I - multa; II - apreensão do produto; III - inutilização do produto; IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente; V - proibição de fabricação do produto; VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviço; VII - suspensão temporária de atividade; VIII - revogação de concessão ou permissão de uso; IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade; X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade; XI - intervenção administrativa; XII - imposição de contrapropaganda. Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

<sup>109</sup> Pratos Limpos. **Justiça obriga produtos Pullman, Ana Maria e Bisnaguito a identificar conteúdo transgênico**. Disponível em: <<http://pratoslimpos.org.br/?tag=rotulagem>>; Ecodebate: cidadania e meio ambiente. **Ministério da Justiça processa indústrias que não informam presença de transgênicos em alimentos**. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2011/03/17/ministerio-da-justica-processa-industrias-que-nao-informam-presenca-de-transgenicos-em-alimentos/>>. Acesso em: 10 out. 2014.



resguardados na CRFB/88, por sermos todos partes dessa ordem viva.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Na Sociedade da Informação o homem cada vez mais precisa de informações, e essa demanda tem se imposto como mecanismo de publicidade, que coloca em circulação grande parte de conteúdo informacional parcial, voltado à expansão do mercado e indústria.

Como sabemos, as interferências ambientais refletem diretamente na vida, saúde e bem-estar de todos, e num mundo sob a influência de transgênicos e agrotóxicos, o direito à informação desponta eleva-se como expoente papel-instrumento à conscientização do consumidor sobre as ameaças à saúde, a vida e ambiente, e para sua atuação positiva no meio social.

É importante considerarmos o uso das novas tecnologias da Sociedade da Informação em favor da democracia da informação à redução dos riscos e ameaças ambientais, buscando a concretização do Desenvolvimento Sustentável e a melhoria da qualidade de vida.

O que se pretendeu demonstrar com respeito ao direito à informação, direito à informação ambiental, direito à informação do consumidor na Sociedade da Informação, é que a informação, como diz Morin, é apenas o ponto de partida para a mudança, no sentido de comprometimento social com o todo, e por isso essencial sua adequação, veracidade e transparência para o fim de conscientização da importância do ambiente ecologicamente equilibrado e sua proteção, que guarda correspondência com todos demais Direitos Fundamentais resguardados na CRFB/88, por sermos todos partes dessa ordem viva.

## **REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS**

ABREU, Kátia. **Projeto de Decreto Legislativo n. 90, de 2007**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/diarios/pdf/sf/2007/05/15052007/14391.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2014;

ACSELRAD, Henri. **Cidadania e meio ambiente**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/ecologia/cidadaniamambiente.html>>. Acesso em: 7 out. 2014.

ALBUQUERQUE, José Lima (Org.). **Gestão ambiental e responsabilidade social: conceitos, ferramentas e aplicações**. São Paulo: Atlas, 2009.

AUGUSTINI, Camila; VARON, Joana; CARIBÉ, Pedro. Wi-fi? **Projeto Freenet?** Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/multimedia.php?id=38>>. Também em: <<http://freenetfilm.org/>>. Acesso em: 27 set. 2014.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. Direito à informação socioambiental e desenvolvimento sustentável. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 12, n. 45, jan.-mar.2007, p. 167-183.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BÁRCENA, Alicia *et al.* **Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2004.

BORTOLETTO Ana Paula; JÚNIOR, Flavio Siqueira. Cerveja: o transgênico que você bebe? **Outras palavras: comunicação compartilhada e pós-capitalismo**. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/brasil/cerveja-o-transgenico-que-voce-bebe/>>. Acesso em: 10 out. 2014.

BOFF, Leonardo. **A águia e a galinha: uma metáfora da condição humana**. 32 ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999.

BRASIL. Lei n. 6.938/1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de

responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm)>. Acesso em 12 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n.8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)>. Acesso em: 27 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.650, de 16 de abril de 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.650.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 4.680, de 24 de abril de 2003. Regulamenta o direito à informação, assegurado pela Lei no 8.078, de 11 de setembro de 1990, quanto aos alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano ou animal que contenham ou sejam produzidos a partir de organismos geneticamente modificados, sem prejuízo do cumprimento das demais normas aplicáveis. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4680.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4680.htm)> Acesso em: 12 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Portaria n. 2.658, de 22 nov. 2003. Definir o símbolo de que trata o art. 2º, § 1º, do Decreto 4.680, de 24 de abril de 2003, na forma

do anexo à presente portaria. disponível em: <  
[http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/1e3d43804ac0319e9644bfa337abae9d/Portaria\\_2685\\_de\\_22\\_de\\_dezembro\\_de\\_2003.pdf?MOD=AJPERES](http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/1e3d43804ac0319e9644bfa337abae9d/Portaria_2685_de_22_de_dezembro_de_2003.pdf?MOD=AJPERES)>. Acesso em: 11 out.2014.

\_\_\_\_Lei n. 10.688, de 13 de junho de 2003. Estabelece normas para a comercialização da produção de soja da safra de 2003 e dá outras providências. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.688.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2014.

\_\_\_\_Lei n. 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1o do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei no 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória no 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5o, 6o, 7o, 8o, 9o, 10 e 16 da Lei no 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2014.

\_\_\_\_Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm)>. Acesso em: 12 mar. 2014.

BRAVO, Álvaro Sanchez A. *Internet y la sociedad europea de la información: implicaciones para los ciudadanos*. Fragmento disponível para visualização em: <  
[332](http://books.google.com.br/books?id=vgu7ggfCYN4C&pg=PA12&lpg=PA12&dq=alvaro+a+s%C3%A1nchez+bravo+sociedad+de+la+informaci%C3%B3n&source=bl&ots=KQ0-</a></p></div><div data-bbox=)

r7vzSf&sig=QWT7pTURafDf7X38KOc-liFLiC0&hl=pt-BR&sa=X&ei=aJtLVJKOLlrXgwSOz4DQCg&ved=0CDwQ6AEwAw#v=onepage&q=alvaro%20a%20s%C3%A1nchez%20bravo%20sociedad%20de%20la%20informaci%C3%B3n&f=false>. Acesso em 25 out. 2014.

**Centro de Genética Molecular:** Centro de Formação Genética e certificação molecular. Disponível em: <<http://www.cgm.icb.ufmg.br/oquesao.php>>. Acesso em: 7 out. 2014.

CINTRA, Lydia. **A natureza reage as monoculturas:** é algo que ela considera equivocado. Disponível em: <<http://super.abril.com.br/blogs/ideias-verdes/tag/agrotoxicos/>>. Acesso em: 17 out. 2014.

**Conselho Nacional de Autorregulamentação de Publicidade.** Disponível em: <<http://www.conar.org.br/>>. Acesso em: 6 out. 2014.

Convenção de Aarhus. **Agência Portuguesa do Ambiente.** Disponível em: <<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=142&sub2ref=726&sub3ref=727>>. Acesso em: 20 set. 2014.

**Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente.** Disponível em: <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2014.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade.**

Declaração do rio de janeiro sobre meio ambiente desenvolvimento – ECO-92. **VEJA.** Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/complementos-materias/rio+20-widgets/pdf/declaracao-do-rio-de-janeiro-sobre-meio-ambiente-desenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 4 out. 2014.

Ecodebate: cidadania e meio ambiente. **Ministério da Justiça processa indústrias que não informam presença de transgênicos em alimentos.** Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2011/03/17/ministerio-da-justica-processa-industrias-que-nao-informam-presenca-de-transgenicos-em-alimentos/>>. Acesso em: 10 out. 2014.

FERREIRA, Helene Sivini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. Registro e importação de agrotóxicos: não seria dever do Poder Público controlar as atividades que envolvem substâncias capazes de causar danos à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente? In: FERREIRA, Helene Sivini; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti (Org.). **Dano ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 185-212.

FERRER, Gabriel Real. *La construcción del derecho ambiental*. **Revista Aranzadi de Derecho Ambiental**. (Pamplona, Espanha), n.1, 2002, p. 73-93.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Fundamentos constitucionais do meio @mbiente digit@l na sociedade da informação. In: Paesani, Liliana. **O direito na sociedade da informação III: A evolução do direito digital**, v.3, Atlas, 2013. VitalBook file. Minha Biblioteca. Disponível em: <<http://online.minhabiblioteca.com.br/books/9788522482139>>. Acesso em 9 set. 2014.

FISCHER, Karla Ferreira de Camargo. A problemática dos alimentos transgênicos e o direito do consumidor à informação. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais das Faculdades do Brasil**. Curitiba, v. 1, n. 1, mar.-ago. 2002, p. 119-139. Também disponível em: <<http://apps.unibrasil.com.br/revista/index.php/direito/article/viewFile/598/516>>. Acesso em: 7 out. 2014.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

GOERG, Paula. **Greenwashing no Brasil: um estudo sobre os apelos ambientais nos rótulos**. Disponível em: <[http://marketanalysis.com.br/wp-content/uploads/2014/09/Greenwashing\\_2014\\_MarketAnalysis.pdf](http://marketanalysis.com.br/wp-content/uploads/2014/09/Greenwashing_2014_MarketAnalysis.pdf)>. Acesso em: 6 out. 2014.

GOMES, Carla Amado. A caminho de uma ecocidadania: notas sobre o direito à informação ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 12, n. 45, jan.-mar.2007, p.

259-272.

GOMES, Eduardo de Castro. **A escrita na história da humanidade**. Disponível em: [http://dialogica.ufam.edu.br/PDF/no3/Eduardo\\_Aspectos\\_da\\_escrita\\_na\\_Historia\\_da\\_humanidade.pdf](http://dialogica.ufam.edu.br/PDF/no3/Eduardo_Aspectos_da_escrita_na_Historia_da_humanidade.pdf). Acesso em: 24 set. 2014.

HEINZE, Luis Carlos. **Projeto de Lei, de 2008**. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=605180](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=605180). Acesso em: 10 out. 2014.

**Instituto Akatu**. Disponível em: <http://www.akatu.org.br/>. Acesso em: 6 out. 2014.

Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. **Brasil já é o segundo maior produtor mundial de transgênicos**. Disponível em: <http://www.idec.org.br/em-acao/em-foco/brasil-ja-e-o-segundo-maior-produtor-mundial-de-transgenicos>. Acesso em: 10 out. 2014; Articulação Nacional de Agroecologia.

KUNISAWA, Viviane Yumy M. O direito de informação do consumidor e a rotulagem dos alimentos geneticamente modificados. **Revista do Direito do Consumidor**. n. 53, jan.- mar., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 135-150.

LISBOA, Roberto Senise. Direito na sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**. Ano. 95, vol. 847, mai.-2006, p. 78-95. Também disponível em: [http://www.estig.ipbeja.pt/~ac\\_direito/direitonasociedadedainformacao-4.pdf](http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/direitonasociedadedainformacao-4.pdf). Acesso em: 24 set. 2014.

LOPES, Reinaldo José. Cerveja nacional tem muito milho afirma pesquisa da USP. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2012/10/1164823-cerveja-nacional-tem-muito-milho-afirma-pesquisa-da-usp.shtml>. Acesso em: 10 out. 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORIN, EDGAR. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução de Eliane Lisboa. 3 ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.

Pratos Limpos. **Justiça obriga produtos Pullman, Ana Maria e Bisnaguito a identificar conteúdo transgênico.** Disponível em: <<http://pratoslimpos.org.br/?tag=rotulagem>>;

REHBINDER, Eckard. **Democracy, access to justice and environment at the internacional level.** Disponível em: <<http://www.cidce.org/pdf/livre%20orio/rapports%20g%C3%A9n%C3%A9raux/rehbinder.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

Resolução da Organização das Nações Unidas – ONU nº 39/248, de 1985. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/resolu%C3%A7%C3%A3o-da-organiza%C3%A7%C3%A3o-das-na%C3%A7%C3%B5es-unidas-onu-n%C2%BA-39248-de-16-de-abril-de-1985-em-ingl%C3%AAs>>. Acesso em: 18 set. 2014.

RODRIGUES, Melissa Cachoni; ARANTES, Olivia Marcia Nagy. **Direito ambiental e biotecnologia:** uma abordagem sobre os transgênicos sociais. 1ª ed. (ano 2004) 2ª tir. Curitiba: Juruá, 2005.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente:** perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Gaia, 2003.

SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. Direito informacional: direito da sociedade da informação. **Revista dos Tribunais**, ano 96, vol. 859, mai. 2007, p. 743- 759.

SILVA, Brisa Arnoud da. Do Estado Liberal para Socioambiental de Direito: o caminho para o desenvolvimento sustentável. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; ARMADA, Charles Alexandre Souza (Org.). Teoria jurídica e Transnacionalidade. vol. II, 2014, p. 130-152. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 21 jul.2014.

SILVA, Telma Domingues da. Educação ambiental: a educação para o consumo na sociedade da informação. **Linguagem em (Dis)curso** [online], Tubarão, SC, v. 11, n. 3, p. 563-584, set./dez. 2011, p. 570. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1518-76322011000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-76322011000300006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 set. 2014.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Direito, justiça e princípios constitucionais.** Salvador: Jus Podivm, 2008.



**Transgênicos que não estão no rótulo.** Disponível em: <<http://www.agroecologia.org.br/index.php/noticias/146-transgenicos-que-nao-estao-no-rotulo>>. Acesso em: 10 out. 2014.

UOL. **Brasil tem 2ª maior área de transgênicos, e a que mais cresce no mundo.** Disponível em: 10 out. 2014.

<<http://economia.uol.com.br/agronegocio/noticias/redacao/2014/02/14/brasil-tem-2-maior-cultivo-e-producao-de-transgenicos-que-mais-cresce.htm>>. Acesso em: 10 out. 2014.

VAZ, Paulo Afonso Brum. **O direito ambiental e os agrotóxicos:** responsabilidade civil, penal e administrativa. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

VITAL Nicholas. Luz para poucos: Apesar de toda a propaganda em torno do programa Luz para Todos, há ainda 2,5 milhões de residências no país sem acesso à energia elétrica. **Revista Exame.** 29 dez. 2010. Disponível em: <<http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/energia/muitas-casas-falta-eletricidade-programa-luz-todos-exame-615327.shtml?func=1&pag=0&fnt=14px>>. Acesso em: 29 set. 2014.

# A INSERÇÃO DA DISCIPLINA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMO SOLUÇÃO AOS PROBLEMAS AMBIENTAIS

Rodrigo Chandohá da Cruz<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A educação é uma das ferramentas mais importantes para o aprimoramento e desenvolvimento de uma sociedade. Ela é o pilar da evolução. Desde a antiguidade, a educação passou por diversas mudanças, desde os métodos que são utilizados para educar à população, até mesmo as disciplinas que são ministradas.

Essas mudanças se fazem necessárias, porque a sociedade continua mudando, evoluindo. Paradigmas que existiam há algumas décadas atrás não são mais aceitos atualmente, assim como a educação se tornou mais acessível às pessoas, em razão do progresso tecnológico. Assim como a sociedade muda, o ambiente ao seu redor também passa por alterações, e nunca o ambiente foi tão relevante como é agora. O meio-ambiente, em específico, passa por mudanças bruscas, em razão das ações do homem sobre o mesmo, sobre a natureza.

Seja o uso imoderado de recursos naturais, ou a forma como dejetos são "devolvidos" ao ambiente, chega-se a um momento crítico, em que para que o homem possa continuar a viver na Terra, ele precisa viver em harmonia com a natureza, caso contrário, a mesma poderá ser a responsável pela sua extinção.

Portanto, o objetivo deste artigo é tratar da história da educação, sua evolução, sua importância para a sociedade. Ao mesmo passo, considerando a crise e os problemas ambientais, faz-se uma junção do tema educação com o meio-ambiente, de forma que as pessoas sejam devidamente instruídas sobre a importância em manter o

---

<sup>1</sup> Bolsista do Programa Capes. Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Especialista em Direito Previdenciário pela Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus. Mestrando em Ciência Jurídica na Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Advogado regularmente inscrito nos quadros da OAB/SC. E-mail para contato: rccadvogado@hotmail.com

meio-ambiente saudável e de forma harmônica.

Por fim, faz-se a sugestão de que seja integrada e/ou criada a disciplina de educação ambiental, em específico no ensino fundamental, quando a mente de crianças está mais aberta aos ensinamentos, e para que desde cedo elas obtenham consciência, identifiquem e reconheçam como é importante preservar o meio-ambiente.

## 1. HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO

A educação passou por diversas mudanças ao longo da história, sendo diferente dependendo do local em que a mesma era ministrada.

Monroe trata da educação grega da seguinte forma:

Se a principal característica da educação oriental foi tentar reproduzir e conservar o passado mediante a supressão da individualidade, o sentido particular da educação grega reside no fato de que aí, pela primeira vez, deu-se oportunidade ao desenvolvimento individual. A consequência não foi somente o progresso, mas também o desejo desse progresso e a luta por ele.<sup>2</sup>

Manacorda aprofunda o tema, e argumenta o que segue:

Na Grécia encontraremos, embora com características diferentes, aspectos da educação do Egito Antigo, que nos foram transmitidos e interpretados por autores gregos como: Heródoto, Platão, Diodoro de Sicília. Encontraremos, antes de tudo, a separação dos processos educativos segundo as classes sociais, porém menos rígida e com um evidente desenvolvimento para formas de democracia educativa. Para as classes governantes uma escola, isto é, um processo de educação separado, visando preparar para as tarefas do poder, que são o "pensar" ou o "falar" (isto é, a política) e o "fazer" a esta inerente (isto é, as armas); para os produtores governados nenhuma escola inicialmente, mas só um treinamento no trabalho, cujas modalidades, que foram mostradas por Platão, são destinadas a permanecer imutáveis durante milênios: observar e imitar a atividade dos adultos no trabalho, vivendo com eles. Para as classes excluídas e oprimidas, sem arte nem parte, nenhuma escola e nenhum treinamento mas, em modo e em graus diferentes, a mesma aculturação que descende do alto para as classes subalternas.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> MONROE, Paul. **História da educação. Atualidades pedagógicas**, volume 34. Nova tradução e notas de Idel Becker. 15a ed. São Paulo: Ed. Nacional. 1983. p. 27.

<sup>3</sup> MANACORDA, Mario Alighiero. **História da educação: da antiguidade aos nossos dias**. Tradução de Gaetano Lo Monaco. Revisão da Tradução Rosa dos Anjos Oliveira e Paolo Nosella. 6a. ed. São Paulo: Cortez. 1997. p. 41.

É importante ainda salientar, conforme asseveram Cooman e Peeters, que a:

A história da educação grega pode dividir-se em dois grandes períodos, separados pelo século de Péricles. O período antigo abrange por sua vez: a Idade Homérica, e a época propriamente histórica, em que estudaremos separadamente o sistema ateniense e o espartano. O novo período contém uma fase de transição em que assistimos ao desabrochar da filosofia, e uma época de difusão causada pela conquista romana, e em que florescem os retóricos.<sup>4</sup>

As autoras ainda indicam as diferenças que haviam entre a educação espartana e a educação ateniense. Enquanto em Atenas havia um estímulo para se manter as raízes familiares, em Esparta este vínculo era cortado cedo. Além disto, a educação espartana era direcionada à uma formação militar, em que o jovem deveria aprender a suportar dor, fadiga, fortalecer seu corpo, enquanto em Atenas havia uma maior ênfase em literatura e nas artes, como a música. Ou seja, percebe-se uma clara distinção entre Atenas e Esparta, enquanto uma formava pensadores, a outra formava exércitos. As autoras indicam que uma grande mudança ocorreu após às Guerras Médicas, quando a filosofia tomou força, com pensadores como Sócrates, Platão e Aristóteles.<sup>5</sup>

Prosseguindo na história da educação, chega-se à Roma Antiga. Monroe sustenta que:

A mentalidade dos romanos era inteiramente prática. O grande mérito dos romanos foi chegar a resultados concretos adaptando os meios aos fins. O romano não era um homem que encontrasse satisfação em atingir estados subjetivos para seu bel-prazer - quer fosse um estado de felicidade, ou uma vida de contemplação, ou de deleite estético, ou de atividade intelectual. O que caracterizava sua índole era a luta por algum objetivo externo; a realização de algum propósito concreto exterior à própria vida mental. Era homem para lutar por alguns melhoramentos ou por uma vitória de ordem material para os seus companheiros, seguro de reciprocidade.<sup>6</sup>

Manacorda trata da educação romana da seguinte forma:

Os historiadores da pedagogia concordam em afirmar que, na Roma antiga, o primeiro educar é o *pater familias*. No entanto, sem uma definição histórica mais precisa, um

---

<sup>4</sup> COOMAN, Madre Maria Augusta de e PEETERS, Madre Francisca. **Pequena História da Educação**. 7a. ed. São Paulo: Edições Melhoramentos. 1967. p. 25-26.

<sup>5</sup> COOMAN, Madre Maria Augusta de e PEETERS, Madre Francisca. **Pequena História da Educação**. 7a. ed. São Paulo: Edições Melhoramentos. 1967. p. 26-27.

<sup>6</sup> MONROE, Paul. História da educação. **Atualidades pedagógicas**, volume 34. Nova tradução e notas de Idel Becker. 15a ed. São Paulo: Ed. Nacional. 1983. p. 77.

enunciado desse gênero seria pouco mais que uma obviedade, pois, em sentido genérico, pode ser aplicável a qualquer povo. É difícil, por exemplo, estabelecer se Plauto é original, e portanto romano, ou se obedece fielmente ao modelo grego, quando diz que "os pais em primeiro lugar são os artífices de seus filhos, aqueles que lhe dão as bases" (*Most.*, 120-121). O que é incontestável é que, ao confrontarmos a história da educação romana com a grega, na Roma antiga procuraremos em vão por algum educador estrangeiro ou banido de sua Pátria, como o Fênix ou o Pátroclo de Homero, mas veremos emergir em primeiro plano a função educadora do pai.<sup>7</sup>

Cooman e Peeters confirmam o pensamento de Monroe, declarando que:

O grego encontrava satisfação na harmonia, na beleza e na contemplação filosófica. Ensinou, assim, às gerações futuras que deviam procurar o eu deleite na estética, no vigor mental, na personalidade moral ou em suma, na cultura do "eu" espiritual. Sobre o romano, porém, nenhum desses ideais exercia maiores atrativos. O romano era essencialmente o tipo de homem utilitário; almejava realizações concretas, satisfação de interesses coletivos. Força de caráter, valor militar, organização jurídica a mais perfeita possível, tais foram os ideais do povo romano. Sua contribuição para o progresso da ciência e da filosofia foram, em consequência, muito pequena. As obras que produziam não apresentam cunho de originalidade; são imitações das produções helênicas. Em compensação, a jurisprudência romana nunca foi superada, dominando ainda o estudo do direito, nos tempos atuais.<sup>8</sup>

Retornando aos tempos atuais, percebe-se que a educação sofreu mudanças significativas, mas uma coisa que não mudou foi o poder da educação. Brameld faz uma interessante colocação sobre o assunto:

"Educação como poder" é verdadeiramente um tema explosivo. Esta é realmente uma era do poder. É a primeira era em que o homem aprendeu a desencadear as energias naturais, físicas e químicas, de modo a possibilitar-lhe reconstruir o seu mundo segundo uma nova e maravilhosa imagem, oferecida por suas conquistas tecnológicas e estéticas, ou então a cometer suicídio em massa. Esta é uma era do poder. Contudo, o problema que ainda não enfrentamos é o de saber se a educação compartilha esse poder e, no caso afirmativo, se ela é simplesmente um instrumento e outras espécies de poder, ou se também gera e dirige o poder. Discutir educação nos dias atuais pouca significação terá se não o fizermos em termos de crise mundial.<sup>9</sup>

Uma época de extrema importância para a educação foi a época do Iluminismo, no século XVIII. Monroe afirma que:

---

<sup>7</sup> MANACORDA, Mario Alighiero. **História da educação**: da antiguidade aos nossos dias. Tradução de Gaetano Lo Monaco. Revisão da Tradução Rosa dos Anjos Oliveira e Paolo Nosella. 6a. ed. São Paulo: Cortez. 1997. p. 73.

<sup>8</sup> COOMAN, Madre Maria Augusta de e PEETERS, Madre Francisca. **Pequena História da Educação**. 7a. ed. São Paulo: Edições Melhoramentos. 1967. p. 35.

<sup>9</sup> BRAMELD, Theodore. **O Poder da Educação**. Título Original: Education as Power. Traduzido da primeira edição publicada em 1965 por Holt, Rinehart and Winston, Inc. Nova York, E.U.A. 2a. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1972 .p. 17.

O objetivo do iluminismo era libertar o pensamento do domínio do terrorismo sobrenatural; estabelecer a personalidade moral do indivíduo, independente das formas eclesiais e sociais; demonstrar a liberdade intelectual e a independência do homem; destruir o terror que pairava sobre os sentimentos; aniquilar o absolutismo do pensamento, a tirania na ação, exercidos especialmente pela Igreja, e, como complemento da Igreja, pela monarquia. O Iluminismo fundava-se numa fé suprema na razão do indivíduo, na justiça do Estado, na tolerância das crenças religiosas, na liberdade da ação política, e nos direitos do homem. O período inteiro foi dominado por uma crença profunda nas prerrogativas do indivíduo, no seu direito individual de julgar e determinar suas questões sem sofrer a influência nem das crenças e superstições da Igreja, nem das tradições da sociedade. Liberdade de pensamento, liberdade de consciência, suficiência da razão para a conduta na vida, são as senhas e as chaves para a interpretação deste movimento do século XVIII.<sup>10</sup>

Percebe-se, com base na explanação de Monroe, que a sociedade vinha de um período de extrema repressão, em relação ao ensino e às crenças. Havia um domínio da Igreja sobre a sociedade, e com o Iluminismo, esse domínio diminuiu de forma considerável, especialmente no conteúdo que era ensinado.

## 2. EDUCAÇÃO NO BRASIL

A educação do Brasil passou por transformações, desde o período em que o Brasil foi descoberto. Peeters e Cooman narram que:

Quando os jesuítas aportaram no Brasil em 1549, havia meio século que os portugueses o haviam descoberto. Nos poucos núcleos de povoação espalhados na costa de Pernambuco e de São Vicente, nem sequer se tratava de coisas do espírito e de educação. Os vícios dos colonos sobrepujavam talvez os dos silvícolas. Tudo estava por fazer. O Padre Manuel da Nóbrega, alma de extraordinária têmpera e de zelo ardente, pôs sem demora mãos à obra, e iniciou a gigantesca europeia que, durante 210 anos, os Filhos de Santo Inácio iam cumprir no Brasil. Todavia, não foi possível estabelecer desde logo os colégios. Os primeiros companheiros de Nóbrega, homens de singulares dotes de alma e de espírito, embrenharam-se no sertão e em poucos meses já falavam as línguas dos aborígenes. O mais conspícuo entre eles era o Padre João de Aspilcueta Navarro, primo de São Francisco Xavier, o qual na mesma época operava as prodigiosas conversões que ninguém ignora, nas Índias Orientais. Em 1553, uma segunda leva de jesuítas foi mandada pelo Santo Fundador. Entre eles se achava um jovem doentio e franzino, votado naturalmente à morte prematura, e que,

---

<sup>10</sup> MONROE, Paul. **História da educação**. Atualidades pedagógicas, volume 34. Nova tradução e notas de Idel Becker. 15a ed. São Paulo: Ed. Nacional. 1983. p. 250.

durante quase meio século, havia de sustentar sem desfalecer uma carreira gigante. Era o Padre JOSÉ DE ANCHIETA.<sup>11</sup>

Entretanto, conforme indicam as autoras, os Padres Jesuítas foram expulsos do Brasil pelo Pombal, e a educação passou por fases difíceis, como as mesmas alegam.

Logo que o Brasil se tornou independente, cogitou-se do problema da instrução. A Constituição de 1822 proclama em termos enfáticos a instituição de escolas primárias, de ginásios e Universidades. Mas, por mais que se falasse na Assembléia do péssimo estado em que se encontrava o ensino dos diversos graus (por sinal, nem sombra de universidade havia) o que se conseguiu foi a inserção na Constituição promulgada por Pedro I, depois dissolvida a Constituinte, do artigo nº 179: "A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos". De maneira que, teoricamente, o Brasil foi o primeiro do mundo que proclamou a gratuidade do ensino. Na prática, porém, não o fez.<sup>12</sup>

Finda a monarquia, a República também não apresentava condições favoráveis para a educação. Os autores exprimem que:

Os primeiros anos do novo regime não apresentaram condições favoráveis às reformas que todos consideravam urgentes no plano educacional. Em 1894 foi criado o Ministério da Instrução Pública. Naquela época havia, excetuando-se as crianças abaixo da idade escolar 67% de brasileiros totalmente analfabetos. A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 baniu inteiramente o ensino religioso das escolas, bem como a assistência religiosa nos quartéis, nos hospitais e nas prisões, blasonando no entanto da sua intenção de civilizar e de moralizar o Brasil. Ora, é mais que reconhecida a falsidade do dizer de Vitor Hugo: "Abrir uma escola é fechar uma prisão".<sup>13</sup>

No século seguinte, antes do início da ditadura militar, a educação passou uma significativa alteração.

A Lei nº 4024 que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação nacional, foi decretada em dezembro de 1961, após longos e tormentosos debates, os quais alteraram substancialmente o projeto depositado na Câmara Federal pelo então

---

<sup>11</sup> COOMAN, Madre Maria Augusta de e PEETERS, Madre Francisca. **Pequena História da Educação**. 7a. ed. São Paulo: Edições Melhoramentos. 1967. p. 142.

<sup>12</sup> COOMAN, Madre Maria Augusta de e PEETERS, Madre Francisca. **Pequena História da Educação**. 7a. ed. São Paulo: Edições Melhoramentos. 1967. p. 144-145.

<sup>13</sup> COOMAN, Madre Maria Augusta de e PEETERS, Madre Francisca. **Pequena História da Educação**. 7a. ed. São Paulo: Edições Melhoramentos. 1967. p. 148.

Deputado Carlos Lacerda. Apesar de incontestáveis falhas, esta Lei constitui um primeiro passo para a plena desejável democratização do processo educacional brasileiro. À rígida uniformidade imposta a toda extensão do vasto e heterogêneo território do Brasil, a Lei das Diretrizes e Bases opõe uma sadia e proveitosa descentralização que respeita as necessárias diversidades regionais e transfere a Conselhos Nacional e Estaduais, compostos de peritos no assunto, as atribuições outrora reservadas ao poder central.<sup>14</sup>

Entretanto, após a promulgação da Lei nº 4.024 de 1961, durante o Regime Militar foi promulgada a Lei nº 5.540 de 28 de Novembro de 1968, que alterou de forma significativa o ensino brasileiro. Passado o período militar, com a promulgação da Constituição de 1988, foi promulgada então em 1996 a Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996.

É importante ainda destacar que a referida lei já passou por alterações, como quando a Lei nº 11.274 de 2006 determinou que o ensino fundamental passaria a ter nove anos de duração, um ano a mais do que antes era determinado pela legislação brasileira.

De todos os artigos presentes na "LDB", com certeza o mais importante deles é o artigo 4, o qual indica o que segue:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

a) pré-escola; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

b) ensino fundamental; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

c) ensino médio; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação,

---

<sup>14</sup> COOMAN, Madre Maria Augusta de e PEETERS, Madre Francisca. **Pequena História da Educação**. 7a. ed. São Paulo: Edições Melhoramentos. 1967. p. 150-151.



transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

IV - acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VIII - atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

X – vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (Incluído pela Lei nº 11.700, de 2008).

Considerando que passamos por uma crise em nível global, no que se refere ao meio ambiente, é imperativo discutir a educação, em específico a educação ambiental que está sendo oferecida à população, seja ela jovem ou adulta.

Neste sentido, no próximo item, o presente artigo tratará da educação ambiental, e como ela pode vir a beneficiar a sociedade.

### **3. A DISCIPLINA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL**

A relação do homem com a natureza passou por várias fases, do descaso à valorização. Carvalho faz a seguinte colocação sobre o tema:

A visão da natureza como domínio do selvagem, do ameaçador e do esteticamente desagradável estabeleceu-se sobre a crença de que o progresso humano era medido por sua capacidade de dominar e submeter o mundo natural. Tal visão, que situa o ser humano como centro do universo, é denominada pelo ecologismo como antropocêntrica. Desde o século XV firmou-se um modelo urbano e mercantil em contraposição ao padrão medieval, basicamente camponês. Assim, à medida que o projeto civilizatório avança, o passado medieval adquiria um sentido negativo, sendo qualificado como *inculto, menos desenvolvido, período das trevas*, entre outros

adjetivos desabonadores. [...] A cidade, contraponto da natureza selvagem, então se apresentava como o lugar da civilidade, o berço das boas maneiras, do gosto e da sofisticação. Sair da floresta e ir para a cidade era um ato civilizatório. As pessoas criadas na cidade eram consideradas mais educadas que aquelas que viviam nos campos. A natureza, tida como o Outro da civilização, representava uma ameaça à ordem nascente.<sup>15</sup>

Entretanto, três séculos depois, a visão da humanidade mudou, em específico em razão dos danos que estavam sendo verificados ao meio-ambiente. Carvalho pondera que:

[...] foi justamente no século XVIII que, na Inglaterra, iniciou-se uma mudança importante no padrão da percepção do mundo natural. Trata-se do fenômeno das novas sensibilidades, estudado por Thomas (1980) como um traço cultural ligado ao ambiental social inglês do século XVIII, à medida que se evidenciavam os efeitos da deterioração do meio ambiente e da vida nas cidades, causada pela Revolução Industrial. Essas novas sensibilidades orientavam-se para a valorização das paisagens naturais, das plantas e dos animais e poderiam ser consideradas parte das raízes do interesse contemporâneo pela natureza. Essa cultura de valorização da natureza seria ainda mais fortalecida com o movimento romântico europeu do século XIX e, na perspectiva de uma tradição de longa duração, permanece até nossos dias.<sup>16</sup>

Assim como a visão do homem pela natureza mudou, a educação também passou por diversas mudanças. Atualmente, as salas de aulas foram substituídas por computadores, nos quais os alunos podem assistir às aulas em casa, ou em um horário ou local que lhe seja mais conveniente, o que significa que há uma maior democratização do ensino, da educação.

É importante que salientar que existem muitos problemas relacionados à educação, em específico, à sua qualidade. Ainda há muita diferença entre o ensino privado e o ensino público, principalmente no Brasil. Dentre os problemas, estão a infra-estrutura, o salário dos professores, a qualidade do material que é fornecido, etc. A educação no Brasil ainda não recebe um tratamento devido, apesar de ser um direito garantido pela Constituição brasileira.

De todo modo, mesmo com problemas inerentes à educação, esta é ainda a melhor ferramenta para garantir que a população, especialmente a jovem população,

---

<sup>15</sup> CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. **Educação Ambiental**: a formação do sujeito ecológico. 6a. ed. São Paulo: Cortez. 2012. p. 94-95.

<sup>16</sup> CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. **Educação Ambiental**: a formação do sujeito ecológico. 6a. ed. São Paulo: Cortez. 2012. p. 97.

venha a se conscientizar dos problemas ambientais. Para isso, faz-se a sugestão da criação da disciplina "Educação Ambiental", assim como algumas escolas oferecem a disciplina de Língua Estrangeira.

Nesta disciplina, os jovens seriam ensinados sobre aquecimento global, tratamento de dejetos, reciclagem, preservação do meio-ambiente, fontes de energia alternativas etc. Os professores conversariam com os alunos, lhes explicando como surgem os produtos que consomem, como por exemplo, um pote de iogurte, ou uma jaqueta de nylon.

É imperativo indicar que o objetivo desta disciplina não é gerar um sentimento de culpa nestas crianças, mas sim fazer com que as mesmas identifiquem as matérias-primas que são utilizadas no seu dia-dia, de modo que haja maior compreensão de que estes recursos são finitos, e depois de serem utilizados, devem ser de alguma forma reaproveitados, de forma a gerar menor impacto ao meio-ambiente.

Da mesma forma, os professores estimulariam os alunos a trazer de casa objetos que podem ser reaproveitados, e trabalhar de forma lúdica, criativa, com os mesmos, no intuito de reaproveitá-los, assim como estimulá-los a fazer o mesmo em casa, com seus pais, com seus amigos, com seus familiares, até inclusive com trabalhos em campo.

Isto pode parecer utópico, principalmente quando a população luta e trabalha tanto para sobreviver na sociedade, com problemas financeiros, pessoais, etc. Entretanto, não deve a população se olvidar que atitudes como a coleta seletiva, que acontece a partir da separação do lixo em sua casa, contribuem para o reaproveitamento de matéria-prima, assim como poupa o meio-ambiente.

Em uma sociedade em que há tanta ênfase para o consumismo, para a aquisição de bens, roupas, eletrônicos, devem as pessoas se atentar para o fato de que se não houver equilíbrio entre o uso da natureza e a sua preservação, pode-se atingir um colapso, sem forma de recuperar ou reparar os danos realizados.

No Brasil, conforme indicado, a legislação que regula o ensino é a "LDB", a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394 de 20 de Dezembro de 1996.

Em todo o texto da lei, a palavra natureza aparece uma única vez, e a palavra ambiente duas vezes. O artigo 32 indica o que segue, no inciso II:

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: (Redação dada pela Lei nº 11.274, de 2006)

[...]

II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade; (grifo nosso)

Pela leitura do texto, percebe-se que o ensino, para a compreensão do ambiente natural, é indicado de forma abrangente. Por esta razão, somente havendo maior especificação do conteúdo a ser ensinado, em específico da matéria ambiental, que o ensino será efetivo e garantido aos jovens.

O mesmo ocorre no artigo 26, com a indicação de conhecimento do mundo natural, sendo um conceito muito abrangente.

Art. 26. Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013)

§ 1º Os currículos a que se refere o *caput* devem abranger, obrigatoriamente, o estudo da língua portuguesa e da matemática, o conhecimento do mundo físico e natural e da realidade social e política, especialmente do Brasil. (grifo nosso).

Costa e Rucheinsky fazem uma importante colocação sobre a educação ambiental, seguindo os ensinamentos de Paulo Freire:

A educação ambiental constitui-se em um espaço de uma coletividade em que os agentes buscam a articulação de comprometeros plurais e a construção de bases científicas para o relacionamento entre homem e natureza. O objetivo comum é a construção de propostas adequadas ao diálogo, da questão política nos rumos do desenvolvimento de um modo de produção ecologicamente sustentável. Nesse sentido, nossa compreensão da educação ambiental inclui a perspectiva de entender a extensão rural como um *locus* privilegiado de divulgação de descobertas científicas e das inovações tecnológicas e, mais que isso, a reconstrução desse saber junto ao meio rural.

[...]

No exercício da cidadania, os agentes acuram olhares, ensejos, aspirações e expressões, bem como, no rumo da educação ambiental, procuram elaborar as bases

do diálogo entre trabalho, produção e renovação de recursos naturais. A atividade exercida nessa óptica proporciona cada vez melhores condições de avaliar, debater, compreender, criticar e, inclusive, de propor alternativas para uma política agrícola ecologicamente amadurecida.<sup>17</sup>

Verifica-se, portanto, o quão importante é a educação ambiental, e como a mesma deve integrar a educação básica, em face de sua importância, motivo pelo qual, deve ser fundamental.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em face de todo o conteúdo verificado e coletado no decorrer desta pesquisa, constata-se a importância de se fixar no currículo escolar a disciplina de educação ambiental, com uma grade currículo pré-determinada em lei federal, que garanta que a população jovem terá acesso ao conhecimento do meio-ambiente, como o mesmo funciona, quais os danos que o mesmo pode sofrer, etc.

Considerando que a situação da natureza está cada vez pior, é necessário que os diversos setores da sociedade façam seu papel de contribuir com a melhora da qualidade de vida e da manutenção da mesma, tanto animal, quanto vegetal, e humana.

Recentemente, os noticiários foram tomados por notícias relacionadas à seca que ocorreu em estados como o de São Paulo, já que os níveis de reservatórios de água estariam em níveis muito baixos, nunca antes vistos. Além da falta de chuvas, isto também é reflexo da má-utilização dos recursos naturais, além do descaso do próprio poder público em controlar a utilização deste recurso natural.

Como consequência, à população foi a maior prejudicada, tendo que fazer racionamento e economia de água. Algumas pessoas surgiram com alternativas criativas e inteligentes, para reaproveitar a água que era utilizada, até mesmo a água da chuva, que se não fosse aproveitada, seria desperdiçada.

Este é somente um dos problemas que as pessoas enfrentam em razão do

---

<sup>17</sup> COSTA, Adriane Lobo e RUCHEINSKY, Aloísio. **A Educação Ambiental a partir de Paulo Freire**. Educação Ambiental: Abordagens múltiplas. Organizado por Aloísio Rucheinsky. Porto Alegre: Artmed. 2012. p. 86.

descaso com o meio-ambiente. Pode-se citar outros, como a poluição, o acúmulo de lixo, a falta de coleta seletiva, dentre tantos.

O ponto em comum que existe em todos estes problemas é que eles têm origem em casas, nas residências das pessoas. Neste sentido, sendo os filhos reflexo de seus pais e reflexo das coisas que aprendem, deve haver uma ação conjunta, entre os educadores, com as aulas de educação ambiental, e dos pais, em ensinar os jovens, e até mesmo os adultos, à contribuir com a preservação do patrimônio mais importante de todos, o planeta Terra. Os ensinamentos de Capra, no que tange à ecologia rasa e profunda, se encaixam perfeitamente neste quesito, já que deve haver uma educação escolar ambiental, baseada na ecologia profunda, segundo o conceito apresentado pelo autor:

A ecologia rasa é antropocêntrica, ou centralizada no ser humano. Ela vê os seres humanos como situados acima ou fora da natureza, como a fonte de todos os valores e atribui apenas um valor instrumental, ou de “uso”, à natureza. A ecologia profunda não separa seres humanos – ou qualquer outra coisa – do meio natural. Ela vê o mundo não como uma coleção de objetos isolados, mas como uma rede de fenômenos que estão fundamentalmente interconectados e são interdependentes. A ecologia profunda reconhece o valor intrínseco de todos os seres vivos e concebe os seres humanos apenas como um fio particular na teia da vida.<sup>18</sup>

Sem um meio-ambiente equilibrado na Terra, não será possível a sobrevivência, tampouco a existência da raça-humana.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

Brasil. **Lei nº 9.394 de 20 de Dezembro de 1996.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 22 de maio de 2014.

BRAMELD, Theodore. **O Poder da Educação.** Título Original: Education as Power. Traduzido da primeira edição publicada em 1965 por Holt, Rinehart and Winston, Inc. Nova York, E.U.A. 2a. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1972.

CAPRA, Fritoj. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistema vivos.;**

---

<sup>18</sup> CAPRA, Fritoj. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistema vivos. ;** tradução Newton Roberval Eichenberg - São Paulo: Cultrix, 2006. Título Original: The Web of Life. 10a reimpressão da 1a edição de 1997. p. 25-26.

tradução Newton Roberval Eicheberg - São Paulo: Cultrix, 2006. Título Original: The Web of Life. 10a reimpressão da 1a edição de 1997.

COOMAN, Madre Maria Augusta de e PEETERS, Madre Francisca. **Pequena História da Educação**. 7a. ed. São Paulo: Edições Melhoramentos. 1967.

COSTA, Adriane Lobo e RUCHEINSKY, Aloísio. **A Educação Ambiental a partir de Paulo Freire**. Educação Ambiental: Abordagens múltiplas. Organizado por Aloísio Rucheinsky. Porto Alegre: Artmed. 2012.

MANACORDA, Mario Alighiero. **História da educação**: da antiguidade aos nossos dias. Tradução de Gaetano Lo Monaco. Revisão da Tradução Rosa dos Anjos Oliveira e Paolo Nosella. 6a. ed. São Paulo: Cortez. 1997.

MONROE, Paul. **História da educação**. Atualidades pedagógicas, volume 34. Nova tradução e notas de Idel Becker. 15a ed. São Paulo: Ed. Nacional. 1983.

# LICENCIAMENTO AMBIENTAL *VERSUS* DIREITO ADQUIRIDO NO BRASIL

Paulo Marcos de Farias<sup>1</sup>

Welton Rubenich<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho discorre sobre os institutos do licenciamento ambiental, da licença ambiental e do direito adquirido, confrontando a liberação de atividade ou obra poluidora ou potencialmente causadora de dano ambiental, diante das novas técnicas de proteção ao meio ambiente.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, na qual o art. 225 qualifica o meio ambiente como direito fundamental, ganhou o Direito Ambiental autonomia, destacando-se do Direito Administrativo. Não obstante, já existia anteriormente estatuto jurídico específico sobre o licenciamento ambiental, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981 e normas secundárias exaradas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente.

Conforme seminário proferido pelo Professor Gabriel Real Ferrer, ainda que o objetivo do Direito Ambiental seja retardar ao máximo o fim da humanidade, pois voraz o consumo de bens naturais não renováveis, calha ressaltar que a positivação do meio ambiente como direito fundamental, mesmo que não elencado no título próprio dos direitos e garantias, o qualifica como um super direito fundamental, pois essencial à sadia qualidade de vida, ou seja, está o meio ambiente na base das medidas impostas ao Poder Público à preservação da vida humana na Terra.

Diante dessas características do direito ambiental (fundamental e coletivo), não é autorizado ao particular alegar direito adquirido ou mesmo ato jurídico perfeito,

---

<sup>1</sup> Juiz de Direito na Comarca da Capital/SC e Mestrando em Ciência Jurídica na UNIVALI/SC.

<sup>2</sup> Juiz de Direito na Comarca de Jaguaruna/SC e Mestrando em Ciência Jurídica na UNIVALI/SC.



buscando permanecer com a licença ambiental escoimada de qualquer ilegalidade e dentro do prazo a si concedido para o desenvolvimento da atividade econômica. É dever do administrador, como se verá, considerar as inovações tecnológicas supervenientes e mesmo a degradação posterior ao licenciamento ambiental.

Procurar-se-á, neste ensaio, apresentar resposta adequada à contumaz colisão entre o direito fundamental ao meio ambiente intergeracionalmente equilibrado e o direito adquirido à licença ambiental para exploração de atividade ou instalação de obra potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

## 1. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental, segundo definição de Celso Antonio Pacheco Fiorillo, é *“o complexo de etapas que compõe o procedimento administrativo, o qual objetiva a concessão de licença ambiental. Dessa forma, não é possível identificar isoladamente a licença ambiental, porquanto esta é uma das fases do procedimento”*<sup>3</sup>.

Consoante o conceito adotado, nota-se que as licenças ambientais poderão ser expedidas isoladas ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade, vez que não se tratam de atos isolados, mas uma das etapas do procedimento administrativo que visa o licenciamento ambiental.

Em rol meramente exemplificativo, as atividades relacionadas no Anexo I da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama n. 237 (Res. 237/97), de 19 de dezembro de 1997, estão submetidas ao licenciamento ambiental<sup>4</sup>.

Entendido, portanto, o licenciamento ambiental como procedimento administrativo, partimos à classificação das licenças ambientais na legislação brasileira.

Antes, registramos que a licença ambiental decorre do poder de polícia administrativa do Estado, prestigiando e efetivando os princípios da prevenção e precaução, bem como instrumentalizando o licenciamento ambiental, nos termos do

---

<sup>3</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 236/237.

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n. 6.938/81)<sup>5</sup>.

Basicamente são três as licenças componentes do licenciamento ambiental.

### **1.1. LICENÇA PRÉVIA**

Segundo o art. 8º, da Res. 237/97, a Licença Prévia (LP) é aquela *“concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação”*.

### **1.2. LICENÇA DE INSTALAÇÃO**

Prescreve o art. 8º, da Res. 237/97, que a Licença de Instalação (LI) *“autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante”*.

### **1.3. LICENÇA DE OPERAÇÃO**

De acordo com o art. 8º, da Res. 237/97, a Licença de Operação (LO) *“autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação”*.

Oportuno ainda distinguir o licenciamento ambiental da licença administrativa. Essa, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, *“é o ato vinculado, unilateral, pelo qual a administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez*

---

<sup>5</sup> VADE MECUM. **Lei nº 6.938, de 27 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente (...) e dá outras providências. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1443.

*demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais”<sup>6</sup>.*

Também Marçal Justen Filho asseverou ser a licença administrativa ato administrativo praticado no exercício de competência vinculada, por meio do qual a administração pública declara formalmente o preenchimento dos requisitos legais e regulamentares por parte do requerente e constitui o direito do particular a exercer determinadas atividades<sup>7</sup>.

Como se costuma afirmar, dita licença é uma das fases do mecanismo estatal à liberação de obras ou atividades potencialmente poluidoras.

Já a licença ambiental decorre do processo de licenciamento. Assim, costuma-se dizer que, após a liberação da obra ou atividade, preenchidos todos os requisitos do procedimento, o interessado obtém a licença ambiental, entretanto, diversamente da licença administrativa, àquela não é, de regra, ato vinculado, mas sim, discricionário<sup>8</sup>.

Paulo de Bessa Antunes salientou que a licença ambiental, como visto, não se trata de uma licença de direito administrativo, por possuir marcantes diferenças. Assinalou que essas últimas, *“uma vez concedidas, passam a integrar o patrimônio jurídico de seu titular como direito adquirido. Em tais circunstâncias, somente poderão ser revogadas pela infração às normas legais”<sup>9</sup>*. Acrescentou o autor:

o licenciamento ambiental, de mero processo administrativo, e rotineiro, acabou se transformando no centro de quase toda a polêmica em torno do meio ambiente que, por um motivo, ou por outro, acaba se reduzindo a uma discussão sobre o licenciamento ambiental e suas formalidades<sup>10</sup>.

Por sua vez, procedimento administrativo ou processo administrativo, no didático conceito de Celso Antônio Bandeira de Mello, é

uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo. Isto significa que para existir o procedimento ou processo cumpre que haja uma seqüência de atos conectados entre si, isto é, armados em uma ordenada sucessão visando a um ato derradeiro, em vista do qual se compôs esta

---

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 439.

<sup>7</sup> FILHO, Marçal Justen. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 392.

<sup>8</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 238.

<sup>9</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 205/206.

<sup>10</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 201.

cadeia, sem prejuízo, entretanto, de que cada um dos atos integrados neste todo conserve sua identidade funcional própria<sup>11</sup>.

Adotamos, repita-se, a definição de licenciamento ambiental proposta por Celso Antonio Pacheco Fiorillo, na medida em que concordamos em ser um procedimento no qual uma das fases pode vir a ser considerada, caso exista no procedimento, como licença ambiental.

Ressalte-se ainda o entendimento de José Afonso da Silva, para quem as licenças ambientais constituiriam atos administrativos que se propõem a controlar preventivamente as atividades dos administrados no exercício de seus direitos, no tocante à exploração ou uso de um bem ambiental em sua propriedade<sup>12</sup>.

A verdade, porém, é de não haver consenso doutrinário tocante à terminologia. Com efeito, Paulo Affonso Leme Machado designa de procedimento de licenciamento, mas emprega as expressões “licenciamento ambiental” e “autorização ambiental” como se sinônimas fossem<sup>13</sup>.

Para Wellington Pacheco Barros, o licenciamento ambiental seria o procedimento pelo qual o Estado, gestor do meio ambiente *“autoriza que uma atividade ou empreendimento de potencial impacto ambiental seja planejado, se instale ou entre em operação. Em verdade, a licença ambiental é uma decisão final proferida após um prévio procedimento administrativo ambiental”*<sup>14</sup>.

Talden Farias destacou que não se deve confundir o licenciamento ambiental com a licença ambiental, porque:

aquele é o processo administrativo por meio do qual se verificam as condições de concessão desta e esta é o ato administrativo que concede o direito de exercer toda e qualquer atividade utilizadora de recursos ambientais ou efetiva ou potencialmente poluidora<sup>15</sup>.

Ressalva este último autor a existência basicamente de três correntes doutrinárias referentes à natureza jurídica da licença ambiental: a) é uma licença

---

<sup>11</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 487.

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 281/283.

<sup>13</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 275.

<sup>14</sup> BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 200.

<sup>15</sup> FARIAS, Talden. Da licença ambiental e sua natureza jurídica. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 9, jan/mar. 2007. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2007, p. 5.

administrativa; b) é uma autorização administrativa; c) é uma nova espécie dos atos administrativos que reúne características tanto de autorização quanto de licença administrativa<sup>16</sup>.

Importante destacar que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n. 6.938/81), em seu art. 9º, inciso IV<sup>17</sup>, estabelece que o licenciamento é um dos instrumentos preventivos à preservação ambiental, ao passo que, de acordo com o art. 2º, I, da Lei Complementar Federal n. 140, de 08 de dezembro de 2011 (LC 140/11), é ele *“o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental”*<sup>18</sup>.

Assim, para compor a controvérsia infundável na conceituação de licenciamento ambiental, desde o final de 2011, pode ser adotado o seu conceito legal.

Recordemos, aliás, que até a vigência da LC 140/11, havia ato normativo secundário ofertando o conceito de licenciamento ambiental. Segundo o art. 1º, da Res. 237/97, o licenciamento ambiental caracterizar-se-ia como:

procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso<sup>19</sup>.

Concernente à competência legislativa sobre o licenciamento ambiental, destaca-se que o art. 23, inciso VI, da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88), trata o licenciamento ambiental como matéria de competência comum dos entes da federação: União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios<sup>20</sup>.

A fim de regulamentar o dispositivo constitucional, a LC 140/11, alterando a

---

<sup>16</sup> FARIAS, Talden. Da licença ambiental e sua natureza jurídica. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 9, jan/mar. 2007. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2007, p. 13.

<sup>17</sup> VADE MECUM. **Lei nº 6.938, de 27 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente (...) e dá outras providências. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1441.

<sup>18</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2015.

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

<sup>20</sup> VADE MECUM. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 20.

redação da Lei Federal n. 6.938/81, estabeleceu mecanismos para que os diferentes entes federativos possam exercer suas atribuições constitucionais de forma harmônica e cooperativa, conforme se pode observar no elenco de ações administrativas exposto nos artigos 7º, 8º e 9º.

Ainda sobre a competência, no intuito de evitar sobreposição de requisitos, a LC 140/11 dispôs que o processo de licenciamento, observados alguns vetores, incumbirá a apenas um dos entes federados, *in verbis*: “Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas, nos termos desta Lei Complementar”.

Ademais, calha salientar que a referida LC 140/11 permitiu aos demais entes a manifestação não vinculativa nos procedimentos de licenciamento ambiental, prevendo, inclusive, a atuação supletiva (art. 2º, II – atuação supletiva: ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo, originariamente detentor das atribuições) em hipóteses taxativas elencadas em seu art. 15 (v.g. inexistência de órgão ambiental capacitado).

Por fim, pode-se dizer, conforme as prescrições da LC 140/11, que há a previsão de licenciamento ambiental único, permitindo-se a atuação supletiva e mesmo a delegação do licenciamento ambiental. Entretanto, esse regramento, em razão de possíveis danos às gerações futuras sob o mote de rapidez e eficiência de procedimento, recebeu crítica da doutrina<sup>21</sup>.

## **2. MEIO AMBIENTE: DIREITO FUNDAMENTAL**

Com o objetivo de estabelecer a possibilidade de o Poder Público possuir a faculdade de revogar uma licença ambiental, diante da garantia constitucional do direito adquirido, é preciso fixar a premissa de ser o meio ambiente direito fundamental do indivíduo.

---

<sup>21</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Legislação florestal (Lei 12.651/2012) e competência e licenciamento ambiental (lei complementar 140/2011)**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 81/82.

De fato, o direito ambiental foi alçado a direito fundamental pela Constituição Federal de 1988 e nessa linha tem não só uma proteção constitucional, como a necessidade de tutela infraconstitucional nos âmbitos penal, civil e administrativo.

Consoante asseverou Ingo Wolfgang Sarlet:

os direitos fundamentais constituem, para além de sua função limitativa de poder (que, ademais, não é comum a todos os direitos), critérios de legitimação do poder estatal e, em decorrência, da própria ordem constitucional, na medida em que o poder se justifica por e pela realização dos direitos do homem e que a idéia de justiça é hoje indissociável de tais direitos. É precisamente nesse contexto que assume relevo a lição de Ferrajolli, no sentido de que todos os direitos fundamentais equivalem a vínculos substanciais que condicionam a validade substancial das normas produzidas no âmbito estatal, ao mesmo tempo em que expressam os fins últimos que norteiam o moderno Estado Constitucional de Direito<sup>22</sup>.

Nesse quadro, de se ver que a importância do meio ambiente à vida humana mereceu lenta tutela pelo Direito, e antes dela a natureza suportou várias catástrofes e lesões até que o ser humano percebesse a impossibilidade de sobrevivência sem um ambiente ecologicamente equilibrado.

O meio ambiente passou, então, a ser bem jurídico, objeto de larga tutela estatal positiva, em função de estudos em sua defesa, na década de setenta do século XX, de acordo com o trabalho de Guilherme Gouvêa de Figueiredo:

a crescente preocupação com a questão ambiental, a ponto de ele passar a fazer parte da discursividade jurídica, é fruto de um movimento intelectual que, sobretudo a partir da década de setenta, opõe-se ao desenfreado desenvolvimento produtivo industrial. Nessa linha, à lógica assumida pela sociedade capitalista industrial, baseada no consumo e desfrute ilimitado dos recursos naturais vitais do (e ao) planeta, escaparia a constatação, hoje pacífica, de que um uso desmedido corrompe, de forma muitas vezes irreversível, o fruir natural, indispensável à renovação desses mesmos recursos<sup>23</sup>.

O contexto leva ao meio ambiente deixar de ser encarado como direito individual, que pode ser explorado pelo ser humano em seu exclusivo interesse, muitas vezes economicamente privado. Passa-se à fase de estarmos diante de um direito metaindividual, difuso, de todos, para todos e indivisível, dada a sua importância vital.

---

<sup>22</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 59.

<sup>23</sup> FIGUEIREDO, Guilherme Gouvêa de. *Crimes ambientais e bem jurídico-penal: (des) criminalização, redação típica e (in) ofensividade*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 131/132.

Enfim, ao longo dos anos, com o surgimento dos Estados sociais, o patrimônio do ser humano deixou de ser o prisma pelo qual o Direito enveredava sua proteção, para se buscar a efetivação do bem estar desse mesmo ser e aí, entre outros, a necessidade de proteção solidária ao meio ambiente, catalogado como direito de terceira geração.

Na contextualização de Canotilho:

a primeira seria a dos direitos de liberdade, os direitos das revoluções francesas e americana; a segunda seria a dos direitos democráticos de participação política; a terceira seria a dos direitos sociais e dos trabalhadores; a quarta a dos direitos dos povos. A discussão internacional em torno do problema da autodeterminação, da nova ordem econômica internacional, da participação no património comum, da nova ordem de informação, acabou por gerar a ideia de direitos de terceira (ou quarta geração): direito à autodeterminação, direito ao património comum da humanidade, direito a um ambiente saudável e sustentável, direito à comunicação, direito à paz e direito ao desenvolvimento<sup>24</sup>.

Foi assim que vários diplomas legais, inclusive no âmbito internacional, passaram a elencar o direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental.

Édis Milaré assinalou que:

esse novo direito fundamental, reconhecido pela Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972 (Princípio 1), reafirmado pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Princípio 1) e pela Carta da Terra de 1997 (Princípio 4), vem conquistando espaço nas Constituições mais modernas, como, por exemplo, as de Portugal, de 1976 (art. 66), da Espanha, de 1978 (art. 45) e do Brasil, de 1988 (art. 225)<sup>25</sup>.

O mais recente constituinte brasileiro, reconhecendo a tamanha importância do tema, não o elencou no extenso rol dos direitos e garantias fundamentais do segundo título, ao contrário, e com muito acerto, conferiu um capítulo inteiro no título que trata da ordem social, ao lado do direito à saúde e educação.

Nesse sentido, pontuou José Rubens Morato Leite:

apesar de não estar inserido no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, não é possível afastar o seu conteúdo de direito fundamental. Da leitura global dos diversos preceitos constitucionais ligados à proteção ambiental, chega-se à conclusão

---

<sup>24</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**, 7.ed., 11 reimp., Coimbra: Almedina, 1941, p. 386.

<sup>25</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 6.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 762.



que existe verdadeira consagração de uma política ambiental, como também de um dever jurídico constitucional atribuído ao Estado. Acrescente-se, ainda, a constatação de que o art. 225 inclui a expressão “todos têm direito” e impõe, posteriormente, incumbências ao Estado e à coletividade, significando inequivocadamente tratar-se de um direito fundamental do homem<sup>26</sup>.

Por fim, o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou-se no sentido de que:

todos sabemos que os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem, na concreção de seu alcance, a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas. (...). Trata-se, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RTJ 158/205-206, Rel. Min. CELSO DE MELLO), com apoio em douta lição expendida por CELSO LAFER (“A reconstrução dos Direitos Humanos”, p. 131/132, 1998, Companhia das Letras), de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incube ao Estado e à própria coletividade (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “Direito Ambiental Brasileiro”, p. 121/123, item n. 3.1, 13ª ed., 2005, Malheiros) – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e futura gerações.<sup>27</sup>

Na lição de Paulo Affonso Leme Machado, o STF, por meio do voto do Ministro Relator Celso de Mello, conceituou o direito ao meio ambiente como típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, *“a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações”*<sup>28</sup>.

Não é demais lembrar o que dispõe o art. 225, *caput*, da CF/88: *“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”*<sup>29</sup>.

Por sua vez, o art. 3º, inciso I, da Lei n. 6.938/81, conceitua meio ambiente como *“o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e*

---

<sup>26</sup> LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 87.

<sup>27</sup> STF, **ADI nº 3540/DF**, Rel. Min. Celso de Mello. Disponível para acesso em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>>. Acesso em: 13 mar. 2014.

<sup>28</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 129.

<sup>29</sup> VADE MECUM. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 78.

*biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*<sup>30</sup>.

Complementando o conceito operacional legal de meio ambiente, José Afonso da Silva o definiu como *“a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas*”<sup>31</sup>.

Nessa linha, cuidando-se de bem público fundamental de preservação permanente, deve o meio ambiente sobrepor-se ao interesse particular, ainda que sob a escusa do desenvolvimento econômico e do preenchimento dos requisitos legais à exploração de atividade ou construção de obra potencialmente poluidora.

Ademais, é de notório conhecimento que o bem coletivo possui valor superior ao bem individual ou de grupo, consoante já frisado por Aristóteles na clássica obra *Ética a Nicomêco*:

mesmo que haja um único bem para cada indivíduo em particular e para todos em geral num Estado, parece que obter e conservar o bem pertencente a um Estado é obter e conservar um bem maior e bem mais completo. O bem que cada um obtém e conserva para si é suficiente para se dar a si próprio por satisfeito; mas o bem que um povo e os Estados obtém e conservam é mais belo e mais próximo do que é divino<sup>32</sup>.

Estabelecida, com estas considerações, a premissa de ser o meio ambiente um direito constitucional fundamental do mesmo nível do direito adquirido, examinaremos, na sequência, o direito adquirido e a possibilidade de revogação da licença ambiental.

### **3. O DIREITO ADQUIRIDO *VERSUS* A LICENÇA AMBIENTAL**

Os direitos e garantias fundamentais estão elencados no art. 5º da CF/88. Em seu inciso XXXVI está previsto que *“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*”<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> VADE MECUM. *Lei nº 6.938, de 27 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente (...) e dá outras providências. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 1393.

<sup>31</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 2.

<sup>32</sup> ARISTÓTELES. *Ética a Nicomêco*. Tradução de Antônio de Castro Caetano. São Paulo: Atlas, 2009, p.18.

<sup>33</sup> VADE MECUM. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 1441.

Interessa-nos o exame do direito adquirido ou mesmo do ato jurídico perfeito, decorrentes da emissão da licença ambiental pelo Estado ao particular. Frisa-se desde logo que a Lei de Introdução ao Código Civil, em seu art. 6º, apresenta o conceito legal, tanto de direito adquirido - *“os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo de exercício tenha termo pré-fixado, ou condição preestabelecida inalterável, a arbítrio de outrem”* -, como de ato jurídico perfeito, isto é, *“o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou”*<sup>34</sup>.

Na jurisprudência pátria, mesmo sedimentado o entendimento de que o meio ambiente e o direito adquirido/ato jurídico perfeito são detentores do mesmo valor de direitos fundamentais, predomina a assertiva de que o meio ambiente possui maior carga valorativa, obstando-se o reconhecimento ao particular de um direito adquirido a poluir decorrente da licença ambiental a ele concedida pelo Poder Público.

Nesse sentido, seguem os extratos das seguintes ementas ilustrativas:

Os institutos do direito adquirido e ato jurídico perfeito, a despeito de anterior concessão de licenças ambientais, não podem ser invocados para garantir à empresa a continuidade de atividade comprovadamente poluidora. Não se presta o mandado de segurança para discutir eventual direito à indenização por conta da revogação do ato que autorizou a exploração de atividade de extração mineral ou da expedição de norma que restringiu a área de prospecção e mineração. (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 1998.018070-8, de Urussanga, rel. Des. Luiz César Medeiros, j. 13-05-2002)<sup>35</sup>.

AMBIENTAL. AUTORIZAÇÃO PARA CORTE E TRANSPORTE. CARÁTER PRECÁRIO. REVOGAÇÃO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO. MULTA AMBIENTAL. 1. As licenças ambientais são atos discricionários e precários que não geram direito adquirido, podendo ser revogadas. 2. Não há ofensa ao direito de propriedade na imposição de normas ambientais, já que o mesmo deve ser compatibilizado com a função social da propriedade. 3. Apelação e remessa oficial improvidas<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> VADE MECUM. **Lei de introdução às normas do direito brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011, p. 143.

<sup>35</sup> Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 1998.018070-8**. Relator Desembargador Luiz César Medeiros. Segunda Câmara de Direito Público. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&Pesquisar=Pesquisar&dePesquisa=19980180708>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

<sup>36</sup> Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação em Mandado de Segurança n. 200072000011387**. Quarta Turma. Relator Desembargador Joel Ilan Parciornik. Disponível em: <[http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&selForma=NU&txtValor=200072000011387&chkMostrarBaixados=S&selOrigem=TRF&hdnRefId=f6811e66cf8921dfcf156bedf7c1c74b&txtPalavraGerada=XXPC](http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&selForma=NU&txtValor=200072000011387&chkMostrarBaixados=S&selOrigem=TRF&hdnRefId=f6811e66cf8921dfcf156bedf7c1c74b&txtPalavraGerada=XXPC)>. Acesso em: 30 jan. 2015.

Isso porque, sendo a licença espécie de ato administrativo autorizativo submetido ao regime jurídico administrativo, a sua nulidade implica que dela não pode advir efeitos válidos e tampouco a consolidação de qualquer direito adquirido<sup>37</sup>.

Sendo a licença ato administrativo vinculado e definitivo, cabe ao Poder Público, verificando que o interessado atendeu a todas as exigências legais, possibilitar-lhe o desempenho da atividade solicitada. A obtenção da licença resulta em direito subjetivo, de caráter relativo, podendo ser revogável quando houver interesse público superveniente, **inexistindo, portanto, direito adquirido**<sup>38</sup>. (grifei)

Dessa maneira, com a leitura dos acórdãos proferidos pelos tribunais locais e superiores, pode-se afirmar que não há direito adquirido à manutenção da licença ambiental pelo particular, pois o meio ambiente, direito coletivo, no caso concreto, prevalece sobre o direito individual à atividade ou obra potencialmente causadora de dano ambiental.

Pode o ente estatal, por isso, revogar a licença ambiental legalmente concedida e dentro do prazo de licenciamento, aqui se entendendo a revogação como o poder discricionário decorrente da oportunidade e conveniência administrativas.

À questão sobre se, uma vez expedida a licença ambiental, poderia o Poder Público revogá-la ou não, diante do direito adquirido do administrativo, ao menos sem a devida indenização, podemos acrescentar que o direito ambiental é dinâmico e destinado às presentes e futuras gerações devendo se amoldar às novas tecnologias destinadas à preservação do meio ambiente.

O instituto da melhor tecnologia disponível é aplicável ao direito ambiental, conforme indicou Leonardo Cardoso de Melo Teixeira Mendes, encontra previsão atual na Diretiva n. 360 da CEE, de 1984, no Ato do Ar Limpo (EUA) e, por exemplo, nas Convenções de Estocolmo sobre poluentes orgânicos, de Minamata sobre o mercúrio e OSPAR. Registrou que o Decreto n. 5.472/05 inseriu a Convenção de Estocolmo no ordenamento jurídico pátrio. Já a Lei Federal n. 9.478/97(Lei do Petróleo) determinou

---

<sup>37</sup> Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.362.456**. Segunda Turma. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo\\_visualizacao=null&processo=1362456&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=1362456&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO)>. Acesso em: 30 jan. 2015.

<sup>38</sup> Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 817.040**. Primeira Turma. Relatora Ministra Rosa Weber. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=817040&classe=RE&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

observância expressa à adoção das melhores técnicas internacionais disponíveis na extração racional do petróleo<sup>39</sup>.

José Eli da Veiga apontou que a primeira onda de regulamentação ambiental, ocorrida nos Estados Unidos da América, exigia que *“as indústrias empregassem a melhor tecnologia disponível para se conformar às normas para a qualidade do ar e da água, para o controle de substâncias tóxicas e assim por diante”*<sup>40</sup>.

Raciocinando-se sobre o texto de José Eli da Veiga, podemos afirmar que a licença ambiental é protegida pelo direito adquirido ou ato jurídico perfeito, desde que inalteradas as condições iniciais da concessão e ausente qualquer tecnologia superveniente mais benéfica à preservação do meio ambiente.

Nada impede, antes estimula o Poder Público, diante dos princípios ambientais da precaução e prevenção, sem espaço para discorrermos sobre eles no presente trabalho, que sejam exigidas condutas futuras do detentor da licença ambiental, a fim de se prestigiada a saudável qualidade de vida, mesmo não existindo técnicas disponíveis à redução da poluição, consoante previsto no direito norte-americano:

a lei americana do ar puro (*Clean Air Act*) de 1970 obrigava que os modelos de automóveis ano 1975 apresentassem uma redução de 90% na emissão de dióxido de carbono e de hidrocarbonetos, apesar de a tecnologia necessária para atingir esse resultado ainda não existir na época<sup>41</sup>.

No Brasil, existe o conceito legal à melhor tecnologia disponível, no inciso II do art. 2º da Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente n. 316, de 02 de 29 de outubro de 2002, *in verbis*:

o estágio mais eficaz e avançado de desenvolvimento das diversas tecnologias de tratamento, beneficiamento e de disposição final de resíduos, bem como das suas atividades e métodos de operação, indicando a combinação prática destas técnicas que levem à produção de emissões em valores iguais ou inferiores aos fixados por esta Resolução, visando eliminar e, onde não seja viável, reduzir as emissões em geral, bem como os seus efeitos no meio ambiente como um todo<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> MENDES, Leonardo Cardoso de Melo Teixeira. **O princípio das melhores práticas da indústria do petróleo**. Disponível em: <[http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias\\_publicadas/k216611.pdf](http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k216611.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2015.

<sup>40</sup> VEIGA, José Eli da. **Meio ambiente & desenvolvimento**. 4. ed. São Paulo: Editora Senac, 2006, p. 75.

<sup>41</sup> VEIGA, José Eli da. **Meio ambiente & desenvolvimento**. 4. ed. São Paulo: Editora Senac, 2006, p. 75.

<sup>42</sup> Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res31602.html>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

Orientando-se pela doutrina, consistiria a *best available technology* (BAT) um espécie de instrumento preventivo aplicável ao meio ambiente, destacando-se a seguinte passagem:

além do estudo de impacto ambiental e do licenciamento ambiental, Alexandre Kiss e Dinah Shelton destacam, como expressão do princípio da prevenção, medidas como o uso da melhor tecnologia disponível (Best Available Technology – BAT), o monitoramento de emissões de poluentes, a divulgação de informações ambientais, entre outras<sup>43</sup>.

Na União Europeia, para o empreendedor obter a licença ambiental de seu empreendimento deve planejar sua atividade considerando as melhores técnicas disponíveis ou MTDs, tradução da fórmula inglesa BAT (Best Available Technologies). Além disso, no curso da vigência da licença ambiental a Administração ambiental pode impor novas restrições ao negócio e indicar melhoramentos técnicos<sup>44</sup>.

No tocante à previsão legal da outorga da licença ambiental por prazo certo e à incidência das novas descobertas tecnológicas em prol do meio ambiente, Paulo de Bessa Antunes afirmou que:

o licenciamento a prazo determinado tem a grande vantagem de se evitar que se cristalizem situações nas quais os padrões de emissões e de lançamento de efluentes já tenham sido superados tecnologicamente e que possam ser substituídos por outros, inclusive sem prejuízo econômico para o empreendedor. Encerrada a licença, cabível a exigência de modificação dos padrões, com vista ao cumprimento dos novos índices. Entretanto, a exigibilidade dos novos padrões não é uma questão meramente jurídica, dependendo de inúmeros outros fatores que precisam ser levados em consideração pelas autoridades ambientais<sup>45</sup>.

Na lição de José Renato Nalini, citando Vladimir Passos de Freitas, a compreensão lógica do licenciamento ambiental é no sentido de poder “a administração fixar prazo de validade para a licença e que, durante este período, acompanhará o desenvolvimento das atividades”. Aduziu o autor que o desrespeito às exigências estabelecidas ou a verificação de atividade prejudicial ao meio ambiente, causando impactos negativos, importaria em revogação do licenciamento<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva: 2014, p. 162.

<sup>44</sup> Disponível em: <<http://www.observatorioeco.com.br/exigencia-ambiental-deve-acompanhar-a-evolucao-tecnologica/>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

<sup>45</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 205/206.

<sup>46</sup> NALINI, José Renato. **Defesa administrativa do ambiente**. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e

Assim, percebe-se que a própria descoberta de novas tecnologias benéficas ao meio ambiente devem ser aplicadas de imediato, não logrando se sobrepor a elas qualquer licença ambiental emitida em momento diverso, ainda que dentro do prazo de vigência do exercício da atividade empresarial pelo beneficiário.

Ademais, segundo destacou Talden Farias, querer que

a licença ambiental se perpetue durante o seu prazo de validade independentemente das conseqüências que isso poderia trazer ao meio ambiente e à qualidade de vida da coletividade seria legalizar a degradação ambiental e instituir o direito adquirido a degradar o meio ambiente e a ir de encontro à qualidade de vida da coletividade, o que não pode ser admitido<sup>47</sup>.

Por fim, Édis Milaré aduziu que

a licença ambiental não assegura ao seu titular a manutenção do *status quo* vigente ao tempo de sua expedição, sujeita que se encontra a prazos de validade, obrigando à renovação com exigências supervenientes à vista do estado da técnica, cuja evolução é rapidíssima, e da própria alteração das características ambientais de determinada época e de determinado local<sup>48</sup>.

Nessa linha de pensamento, entendemos que a licença ambiental não gerará direito adquirido ao seu titular, pois pode vir a sofrer alteração no seu regime jurídico, *verbi gratia*, com a descoberta de impactos negativos não previstos anteriormente ou com a invenção de novas e melhores tecnologias à preservação do meio ambiente. Nesse sentido, afirma-se que não existe direito adquirido de poluir.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O meio ambiente é um direito fundamental. Ainda que não elencado no rol dos direitos fundamentais individuais, o catálogo de abertura constitucional permite a afirmação do status fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.

O procedimento de licenciamento ambiental, criado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, afeto às atividades ou obras lesivas ou potencialmente lesivas ao meio ambiente, dividido em três etapas distintas e não necessariamente

---

Tribunais Regionais Federais, ano 9, n. 90. Distrito Federal: Editora LEX, 1997, p. 13/14.

<sup>47</sup> FARIAS, Talden. Da licença ambiental e sua natureza jurídica. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n. 9, jan/mar. 2007. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, 2007, p. 23.

<sup>48</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 540.

cumulativas de licença prévia, instalação e operação, não cria direito adquirido ao seu titular, embora preenchidos todos ou requisitos exigidos pelo ente político competente à liberação da atividade ou obra capaz de causar danos ao meio ambiente.

Entendemos que a licença ambiental ampara a construção de obra ou o exercício de atividade pelo empreendedor durante o seu prazo de validade e desde que mantidas as condições existentes na data da sua expedição. Assim, a superveniência de melhores técnicas disponíveis ou mesmo a incidência de novas normas de proteção ambiental podem e devem ser exigidas do proprietário ou responsável pela obra ou atividade poluidora, a fim de ser preservado o meio ambiente.

Ocorre que o meio ambiente, direito fundamental difuso pertencente à coletividade, precede o interesse econômico e individual, sobrepondo-se a eventual alegação de direito adquirido ou mesmo de ato jurídico perfeito, pois a segurança jurídica não se fundamenta em defesa do direito adquirido de poluir, limitando-se a garantir o indivíduo contra abusos da autoridades administrativa, mas não contra a exigência de medidas que, comprovadamente, defendam e preservem o meio ambiente às presentes e futuras gerações.

#### **REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS**

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicomâco**. Tradução de Antônio de Castro Caeiro. São Paulo: Atlas, 2009.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**, 7.ed., 11 reimp., Coimbra: Almedina, 1941.

FARIAS, Talden. Da licença ambiental e sua natureza jurídica. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 9, jan/mar. 2007. Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público,



2007.

FIGUEIREDO, Guilherme Gouvêa de. **Crimes ambientais e bem jurídico-penal: (des) criminalização, redação típica e (in) ofensividade**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

FILHO, Marçal Justen. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Legislação florestal (Lei 12.651/2012) e competência e licenciamento ambiental (lei complementar 140/201)**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Leonardo Cardoso de Melo Teixeira. **O princípio das melhores práticas da indústria do petróleo**.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

NALINI, José Renato. **Defesa administrativa do ambiente**. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e Tribunais Regionais Federais, ano 9, n. 90. Distrito Federal: Editora LEX, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva: 2014.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros,

1998.

Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3540**. Plenário. Relator Ministro Celso de Mello.

Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 817.040**. Primeira Turma. Relatora Ministra Rosa Weber.

Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 1998.018070-8**. Relator Desembargador Luiz César Medeiros. Segunda Câmara de Direito Público.

Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **Apelação em Mandado de Segurança n. 200072000011387**. Quarta Turma. Relator Desembargador Joel Ilan Parciornik.

VADE MECUM. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

VADE MECUM. **Lei nº 6.938, de 27 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

VADE MECUM. **Lei de introdução às normas do direito brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

VEIGA, José Eli da. **Meio ambiente & desenvolvimento**. 4. ed. São Paulo: Editora Senac, 2006.

# DA RESPONSABILIDADE CRIMINAL POR DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE

Wellington César de Souza<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O meio ambiente é definido como tudo aquilo que cerca ou envolve os seres vivos ou coisas. É o conjunto de fatores físicos, químicos e bióticos que agem sobre um ser vivo ou comunidade ecológica e podem determinar sua sobrevivência. Trata-se, portanto, de uma relação homem-natureza, sendo impossível sua separação.

Preocupados com o nível de poluição global e o desmatamento irracional, vários países reuniram-se em conferências objetivando consolidar um desenvolvimento sustentável. O Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, passou a tratar o tema com maior ênfase, conforme denota-se no artigo 225. O referido artigo impôs o dever jurídico ao Estado e à coletividade, visando a proteção deste direito fundamental e estabeleceu a responsabilidade objetiva aos causadores de danos ambientais, cabendo ao Poder Público, além da sua atribuição descrita no texto constitucional, o dever de impor ao causador uma sanção, em caso de descumprimento.

A Carta Magna foi clara ao considerar o meio ambiente de uso comum do povo, determinando ao Estado e a sociedade a obrigação de sua defesa e preservação. Para tanto impõe a responsabilidade criminal, civil e administrativa aos infratores da norma, tanto constitucional quanto infraconstitucional.

Quando se trata de sujeito ativo é mister fazer uma diferença entre os infratores e sua responsabilidade. Os infratores podem ser pessoas físicas quanto pessoas jurídicas ou ainda autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato. O legislador no artigo 2º da Lei 9.605/98 ampliou a responsabilidade criminal, ao

---

<sup>1</sup> Mestrando do Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica do Programa de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica – CEJURPS - UNIVALI – (SC). Endereço welladvsc@hotmail.com.

descrever que qualquer pessoa que concorrer para a prática dos crimes previsto na lei, responderá na medida da sua culpabilidade.

O objetivo deste artigo é, portanto, estudar a responsabilidade criminal, em especial, a da pessoa jurídica, e seus dirigentes, afim de demonstrar a aplicabilidade penal a estes infratores.

Quanto à metodologia empregada, destacam-se duas fases distintas. A fase de investigação denota a utilização do método comparativo; nas considerações finais, ressalta-se o emprego da base lógica indutiva.

## 1. CONCEITO DE MEIO AMBIENTE

O conceito de Meio Ambiente não é unânime entre os especialistas. Para Reigota, o meio ambiente nem mesmo pode ser considerado conceito científico, mas consiste em uma representação social. Por ser um tema de recente formulação teórica, seu tratamento nas diversas ordens jurídicas nacionais e internacionais dá margem a um grande número de polêmicas, que serão dirimidas na própria seara do direito.

Em sentido comum, o vocábulo ambiente é definido como aquilo que cerca ou envolve os seres vivos e/ou as coisas. Já o meio ambiente é o conjunto de fatores físicos, químicos e bióticos que age sobre um ser vivo ou comunidade ecológica e podem determinar sua sobrevivência<sup>2</sup>.

Em uma visão ampla, o meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. Trata-se de uma realidade mutante e sistemática, alvo das técnicas aplicadas da ciência<sup>3</sup>.

A Lei 6.938/81, recepcionada pela Constituição Federal de 1988, traz o conceito de Meio Ambiente em seu artigo 3º, inciso I, com a seguinte redação:

---

<sup>2</sup> DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio ambiente sadio**: Direito fundamental em crise. Curitiba: Juará, 2009. pag. 68.

<sup>3</sup> DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio ambiente sadio**: Direito fundamental em crise. Curitiba: Juará, 2009. pag. 69.

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

Como se observa, o conceito é o mais amplo possível, pois visa atingir tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e a rege. Alguns doutrinadores, como José Afonso da Silva, observa que o tema deve ser analisado em três aspectos, quais sejam, o meio ambiente natural, que é aquele constituído pelo solo, águas, atmosfera, onde a interação dos seres vivos com o meio é recíproca. O meio ambiente artificial que é o constituído pelos espaços urbanos, consubstanciados em edificações, bem como praças, ruas e áreas verdes, e o meio ambiente cultural que é a integração pelo patrimônio histórico, artístico, embora artificial, difere-se da anterior por seu aspecto de valor especial<sup>4</sup>. Ainda há doutrinadores que acrescentam ainda o meio ambiente do trabalho, relativo às atividades do trabalho humano.

Contudo, como percebe-se o conceito é bem amplo e indeterminado. Ao estudar o tema, Fioillo, Rodrigues & Nery<sup>5</sup> tratam da indeterminação do conceito de meio ambiente *in verbis*:

Assim, depois dessas considerações, chegamos à implacável conclusão de que o conceito de meio ambiente é amplíssimo, na exata medida que se associa à expressão sadia qualidade de vida. Trata-se, pois, de um conceito jurídico indeterminado que, propositalmente colocado pelo legislador, visa criar um espaço positivo de incidência da norma, ou seja, ao revés, se houver uma definição precisa de que seja meio ambiente, numerosas situações, que normalmente seriam inseridas na órbita do conceito atual de meio ambiente, poderiam deixar de sê-lo, pela eventual criação de um espaço negativo inerente a qualquer definição.

Trata-se, portanto, de uma relação homem-natureza, sendo impossível sua separação pela inter-relação entre ambos, não podendo o ser humano viver sem a ela. Por isso a grande preocupação em nível global nas últimas décadas, o que levou vários países a se reunirem em conferências mundiais, com o objetivo de consolidar um desenvolvimento sustentável.

---

<sup>4</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **Crimes contra a natureza**. 8 ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2006. pag. 18

<sup>5</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, NERY, Rosa Maria Andrade. **Direito processual ambiental brasileiro**. Belo Horizonte. Del Rey, 1996. p. 31/32.

## 1.1. DIREITO AMBIENTAL NO BRASIL

O Meio Ambiente, hodiernamente vem sendo estudado em todo o mundo. A partir da década de 70 os Governos dos Estados e a sociedade em geral, preocupados com um colapso nos ecossistemas, em fase da descontrolável atuação humana em todo o globo, realizaram diversos instrumentos de caráter supranacional, objetivando reduzir a degradação ambiental e prevenir o meio ambiente para as atuais e futuras gerações.

Vários foram as Declarações, Tratados e Protocolos assinados por diversos países, afim de reduzir os danos ambientais. Dentre eles está a Declaração de Estocolmo, que elevou o Meio Ambiente à categoria de direito humano fundamental, passando então a fazer parte das discussões de caráter internacional.

O Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, passou a tratar o tema com maior ênfase, ganhando um tratamento especial, conforme denota-se no artigo 225:

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.

Como pode-se notar, o referido artigo impôs o dever jurídico ao Estado e à coletividade, visando a proteção deste direito fundamental. Dai é possível perceber a intenção do legislador, que atribuindo também o dever à coletividade, estabeleceu a responsabilidade objetiva aos causadores de danos ambientais, cabendo ao Poder Público, além da sua atribuição descrita no texto constitucional, o dever de impor ao causador uma sanção, em caso de descumprimento.

Necessário, portanto, para um melhor estudo do Direito Ambiental, uma análise dos princípios constitucionais relacionados ao tema, pois conforme descrito, a Declaração de Estocolmo, o elevou à categoria de Direito Humano Fundamental.

Os direitos garantidos ao homem, foram frutos do desenvolvimento da sociedade ao longo dos séculos. São movimentos sociais, políticos e econômicos, que contribuíram para que se chegasse ao atual ordenamento jurídico, garantindo aos

indivíduos garantias individuais e coletivas.

Os primeiros foram os direitos individuais, também conhecidos como direito de primeira geração, os quais se preocupam com a defesa dos indivíduos perante o Estado, dentre os quais pode-se elencar, o direito à vida, a liberdade, e a igualdade, dentre outros.

Logo após, surge os direitos de segunda geração, onde os indivíduos buscam uma prestação social perante o Estado, como assistência à saúde, educação, trabalho. Esses direitos surgiram com início do Século XIX, advindos do capitalismo industrial, onde o tratamento entre as classes sociais era desproporcional.

Porém, com o passar dos anos, surgem novos direitos, estes já não mais voltados ao pensamento individual e a um controle estatal, mas sim a uma indeterminabilidade cultural e social. Esses direitos são considerados doutrinariamente como direitos de terceira dimensão, ou direitos de terceira geração. Dentre os quais podem-se elencar o direito à paz, ao desenvolvimento e a um meio ambiente saudável e sustentável.

O maior objetivo, seja nacional ou internacional, na preservação do meio ambiente esta relacionada à preservação da vida em todas as suas formas, Celso Antonio Pacheco Fiorillo<sup>6</sup> descreve esta intenção, como pode-se notar em seu livro *Princípios do Processo Ambiental*, in verbis:

Fica evidente que a definição jurídica de meio ambiente esta circunscrita à tutela da vida em todas as suas formas, ou seja, o direito ambiental se ocupa na defesa jurídica da vida no plano constitucional. O direito à vida em todas as suas formas, estabelecido pelo art. 225 da Constituição Federal, deve ser ecologicamente equilibrado, ou seja, restou assegurado o direito à vida relacionado com o meio, com o recinto, com o espaço em que vive. O meio ambiente ecologicamente equilibrado envolve para a pessoa humana – principal destinatário do direito constitucional-, sem dúvida alguma, um conjunto de condições morais, psicológicas, culturais e mesmo materiais que vincula uma ou mais pessoas, na clara explicação de HOUAISS, o que nos autoriza a concluir que a definição jurídica, no plano constitucional, de meio ambiente ecologicamente equilibrado diz respeito à tutela da pessoa humana, assim como de outras formas de organismos, como o local onde se vive.

Percebe-se que o direito ambiental vida proteger a vida humana,

---

<sup>6</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Princípios do processo ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2004. pag. 34.

correlacionando com as demais formais de vida existente. A constituição federal, além de descrever no artigo 5º, *caput*, a inviolabilidade à vida, descreve no artigo 1º, inciso III, como fundamento a dignidade da pessoa humana. Tal princípio, tem total ligação com o direito ambiental, por ser o meio ambiente ecologicamente equilibrado, um direito social, trazendo à sociedade e ao Poder Público, o dever de defendê-lo e preservá-lo.

Além do princípio da dignidade humana, é mister elencar outros dispositivos relacionados ao direito ambiental. Dentre eles, os descritos no artigo 5º, LXXIII e art. 129, III, que descrevem sobre os instrumentos processuais para a defesa do patrimônio ambiental, como as ações populares e ação civil pública. Ainda dispõe o artigo 22, inciso II, que refere-se às terras devolutas, indispensável à preservação do meio ambiente.

A Constituição Federal, no artigo 23, diz que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a defesa do meio ambiente, atribuindo a todos os entes a preservação concorrente. Além de outros dispositivos, como é o caso do artigo 170, VI e artigo 186, II.

## 2. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO AMBIENTAL

Ao analisar os princípios do Direito Ambiental não significa dizer que os princípios gerais não são aplicados, afinal o direito ambiental é um ramo do Direito Público, e isso não pode ser esquecido pelo operador do direito. Como explica Marcelo Abelha Rodrigues<sup>7</sup>.

Por ser uma ciência autônoma, o Direito Ambiental é informado por princípios que regulam seus objetivos e diretrizes, e que devem se projetar para todas as normas ambientais, norteados os operadores dessa ciência e salvando-o de dúvidas ou lacunas na interpretação das normas ambientais. Tais princípios encontram-se enraizados no texto maior, e dele decorrem outros que lhe são derivados os subsidiários. Trata-se de classificação acadêmica, já que o legislador não os definiu *lege lata*. Entendemos como princípios diretores do Direito Ambiental os seguintes: *ubiquidade; desenvolvimento sustentável; poluidor e usuário pagador e participação*. A partir desse princípios

---

<sup>7</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos do direito ambiental**: parte geral. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2005. pag. 168



maiores podemos falar em subprincípios, que seriam: *precaução, prevenção, correção da poluição na fonte, intervenção estatal, função social da propriedade, solidariedade, globalidade, educação ambiental e informação ambiental, multidisciplinariedade, etc.*

A seguir será estudado alguns dos princípios descrito alhures, afim de explicar mais detalhadamente sua aplicação na responsabilidade do infrator causador dos danos ambientais. Cumpre salientar que não são os únicos, visto que decorrerem da Lei Maior, ao passo que estão relacionados com outros princípios.

## **2.1. PRINCÍPIO DA UBIQUIDADE**

Como descrito, o direito ambiental esta intrinsecamente ligado à vida, e a dignidade da pessoa humana. Portanto, não fica limitado a determinado área, ou país, sendo de nível global. Ubiquidade significa onipresente, ubiquação, aquilo que esta em toda a parte, podendo se dizer, que ubiquidade é o princípio do Direito Ambiental.

Assim, dado ao fato de que os recursos ambientais tenham índole planetária, parece-nos lógico dizer que os bens ambientais estão acima da soberania de qualquer país. Para que esses recursos continuem existindo, faz-se necessário uma maior cooperação entre os povos, estabelecendo uma política global, visando a proteção e preservação<sup>8</sup>.

Esse princípio analisa o meio ambiente em nível global, ao passo que jamais fica delimitado a uma circunscrição espacial ou territorial, já que o grande objetivo é a proteção da vida em todos os seus aspectos, independente de nacionalidade ou classe social.

## **2.2. PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Esse princípio só pode ser entendido se associado ao princípio da ubiquidade. De nada adiantaria um desenvolvimento sustentável em determinada região ou país, se o país vizinho não atua da mesma forma. Como descrito os princípios ambientais se complementam.

---

<sup>8</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos do direito ambiental**: parte geral. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2005. pag. 168

Desenvolver significa crescimento, aumento, progresso. A ONU garantiu o direito ao desenvolvimento na Declaração sobre o Desenvolvimento em 1986, e descreve em seu artigo 1º, a seguinte redação:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

Ao falar em desenvolvimento é impossível analisar essa modalidade sem a utilização e transformação dos elementos que compõem o meio, qual seja o meio ambiente onde vivemos. Este princípio visa, portanto, um desenvolvimento, porém sustentável. De nada adiantaria um desenvolvimento desordenado, pois em um breve espaço de tempo as matérias-primas utilizadas ou transformadas não existissem mais. Daí surgiu a ideia de sustentabilidade, que formou a expressão desenvolvimento sustentável.

Ao analisar afincado esse princípio, denota-se que o desenvolvimento está diretamente relacionado à manutenção do meio ambiente para as futuras gerações, conforme estabeleceu o artigo 225 da constituição. Se cada geração usar os recursos de forma desordenada, as gerações vindouras não terão acesso a elas. Neste ponto, o legislador brasileiro entendeu que o progresso depende da conservação do meio ambiente, para isso criou diversos instrumentos visando a tutela ambiental, dentre os quais o estudo prévio de impacto ambiental em toda a qualquer atividade impactante ao meio ambiente<sup>9</sup>.

### **2.3. PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO**

O princípio da participação é uma das principais armas na luta por um

---

<sup>9</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos do direito ambiental**: parte geral. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2005. pag. 171/172.

ambiental ecologicamente equilibrado, pois ataca a base dos problemas ambientais, a consciência ambiental. É a ideia da atuação da sociedade, que adota o comportamento querido pelo legislador, cumprindo os espontaneamente ou exigindo-os do Poder Público.

O próprio artigo 225 da constituição determina que é dever do Poder Público e da coletividade a proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Isso significa que cada pessoa deve fazer a sua parte em relação aos bens e valores ambientais, daí o princípio da participação.

Um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é construir uma sociedade livre, justa e solidária. É com base nisso que se espera que a sociedade de modo geral participe na tomada de posição ativa quando se tratar de bens essenciais à preservação da vida. Por ser o meio ambiente um direito difuso, a participação é mais do que legítima, posto que é o titular cuidando de seu próprio direito<sup>10</sup>.

Esse princípio teve uma maior difusão depois da Declaração do Rio de Janeiro<sup>11</sup> em 1992, onde descreve no princípio número 10 a seguinte redação:

Princípio 10: A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos.

Porém, para que se chegue a um maior nível de participação, faz-se necessário a implementação de políticas públicas que envolvam o meio ambiente. Doutrinariamente, dois fatores são apontados como essenciais nesse processo, quais seja, a informação e a educação, dados como instrumentos de efetivação e realização

---

<sup>10</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos do direito ambiental**: parte geral. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2005. pag. 175/176.

<sup>11</sup> <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.html>>

do Direito Ambiental.

#### **2.4. PRINCÍPIO DO POLUIDOR E USUÁRIO-PAGADOR**

Esse princípio está ligado à ideia de prevenção (precaução, correção na fonte, prevenção propriamente dita) e a ideia de repressão (responsabilidade civil, penal e administrativa). Não se pode ter a ideia equivocada de que poluidor/usuário-pagador tem que pagar para poluir, porque a ninguém poderia ser dada a possibilidade de comprar o direito de poluir, beneficiando-se do bem ambiental em detrimento da coletividade que é seu titular. Este princípio também foi descrito na Conferência Internacional do Rio de Janeiro, em 1992, como denota-se *in verbis*:

Princípio 16: Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.

Este princípio tem sua raiz na teoria econômica, tendo em vista a sua finalidade de internalizar no preço do produto todos os custos sociais, causados pela produção deste bem. Uma vez permitido o uso incomum do bem ambiental, o usuário deve ser responsável pelos meios de prevenção e controle da eventual perda ambiental resultante de sua atividade econômica.

Não se trata de embutir no preço, e assim produzir e comercializar as mercadorias, porque não se compra o direito de poluir. Esse princípio interpretado erroneamente pela sociedade passa longe desse sentido, não apenas porque o custo ambiental não tem valoração pecuniária correspondente, mas porque a ninguém seria dada a possibilidade de comprar o direito de poluir, beneficiando-se em detrimento da coletividade, que é seu titular.

A real intenção desse princípio é que todos aqueles que são responsáveis dos bens ambientais em seu proveito, devem arcar com esse déficit da coletividade. Esse déficit quando possível de ser suportado, deve-se então ser internalizado por aquele que usa o meio ambiente em seu proveito. Trata-se de evitar a socialização do prejuízo

ambiental em proveito de um beneficiário privativo<sup>12</sup>.

Assim como cabe ao Poder Público a tutela ambiental, todo o custo deve ser arcado pelo usuário do bem ambiental. Como descreve Paulo Afonso Leme Machado: “A atividade poluente acaba sendo uma apropriação pelo poluidor dos direitos de outrem, pois na realidade a emissão poluente representa um confisco de direito de alguém respirar um ar puro, beber água potável e viver com tranquilidade”<sup>13</sup>.

Portanto, se alguém de alguma forma degrada o meio ambiente, diminuindo assim o uso da coletividade, nada mais justo que todos os custos de prevenção, precaução, correção na fonte, repressão civil, penal e administrativa, sejam suportados pelo responsável pela degradação ambiental, cabendo ao Poder Público, que representa a coletividade, a fiscalização e gestão dos componentes ambientais<sup>14</sup>.

A partir desses princípios decorrem outros, não menos importantes, como o princípio da prevenção, que está relacionado à ideia de que a reconstituição é praticamente impossível, portanto prevenir é o mais importante, e o da precaução trata de incerteza científica acerca da degradação, assim havendo dúvida quanto a potencialidade do dano ao meio ambiente, incide esse princípio para prevenir o meio ambiente de um risco futuro.

Esses princípios têm como finalidade a proteção à vida, e a garantia de um padrão de existência para a presente e as futuras gerações, e constituem um alicerce do direito ambiental, sendo dotados em nível internacional, tendo como finalidade o surgimento de uma ecologia equilibrada, bem como o estabelecimento de diretrizes adequadas à proteção ambiental.

### **3. DA RESPONSABILIDADE CRIMINAL PELOS DANOS AMBIENTAIS**

O meio ambiente vem sendo tutelado cada vez mais, por ser o tema de total relevância. As Constituições anteriores a atual nada traziam quando o assunto era o

---

<sup>12</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos do direito ambiental**: parte geral. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2005. pag. 193/194.

<sup>13</sup> Machado, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. pag. 273.

<sup>14</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos do direito ambiental**: parte geral. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2005. pag. 196.

meio ambiente. Foi a carta de 1988, a primeira a tratar deliberadamente acerca da questão ambiental.

A Carta Magna foi clara ao considerar o meio ambiente de uso comum do povo, determinando a ao Estado e a sociedade a obrigação de sua defesa e preservação. Para tanto impõe a responsabilidade criminal, civil e administrativa aos infratores da norma, tanto constitucional quanto infraconstitucional.

Dai é mister fazer uma diferença entre os infratores e sua responsabilidade, que se dividem entre pessoas físicas e jurídicas. O fundamento constitucional da responsabilidade pelos danos ecológicos encontra-se descrito no parágrafo 3º, do artigo 225, da Constituição Federal, sendo a pena umas das modalidades de responsabilização, como denota-se no texto descrito:

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.

[...]

§ 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.

Ao tratar da responsabilidade criminal, o legislador definiu como crime ou contravenção as condutas gravosas que necessitaram ser definidas pela lei penal, compreendendo ser de maior relevância o bem jurídico tutelado e por conseguinte necessitando de uma maior tutela. Por se uma norma de caráter geral, que visa a proteção do meio ambiente, o processo instaurado é de ação pública incondicionada. Além do processo penal, existem outros meios processuais de proteção ao meio ambiente, como a ação popular, a ação civil pública, o procedimento civil ordinário, o mandado de segurança coletivo, a tutela cautelar mediante ação cautelar, entre outros específicos<sup>15</sup>

### **3.1. DOS DANOS AMBIENTAIS**

---

<sup>15</sup> SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo; SOUZA. *Comentários à lei de crimes ambientais*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. pag. 34.

Antes de adentrar no estudo da responsabilidade criminal por danos causados ao meio ambiente, é mister analisar o conceito o dano ambiental, para daí tratar da responsabilidade e estudar a pena a ser aplicada ao infrator.

De modo geral, a poluição é a alteração adversa do meio ambiente, causada por um poluidor. Pode-se dizer então que toda a poluição gera um dano ambiental. Tendo em vista que o dano é a lesão ao bem jurídico, pode ser dizer que o dano ambiental é a lesão ao equilíbrio ecológico, que gera um desequilíbrio no ecossistema natural. Cumpre salientar que o dano ambiental é um gênero da qual desdobra duas espécies, quais sejam, os danos pessoais (patrimoniais e extrapatrimoniais) e os danos ecológicos<sup>16</sup>

Marcelo Abelha<sup>17</sup> distingue as duas espécies, trazendo uma melhor definição sobre cada uma delas:

Os danos patrimoniais vão desde a recuperação dos equipamentos públicos manchados, recuperação das praias impróprias para banho, restabelecimento da qualidade do ar atmosférico etc, até mesmo as medidas de educação e controle da poluição para evitar novos danos. Os danos extrapatrimoniais correspondem a privação que a coletividade tem e terá da sensação de bem-estar, a diminuição da qualidade e expectativa de vida, etc. A repercussão disso na vida particular das pessoas, casas machadas pelo pó de minério, pessoas com problemas alérgicos, etc, são danos particulares que também tem repercussão patrimonial e extrapatrimonial. Sendo um direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado um direito que antepõe dos demais, dada a sua índole de direito fundamental à vida, óbvio que a agressão a ele irá repercutir em diversos aspectos individuais, como o lazer, saúde, segurança, propriedade, etc.

Denota-se que os danos ambientais repercutem a toda a coletividade, devendo o poluidor ser responsabilizado independentemente de culpa a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade, conforme dispõe o artigo 14, §1º da Lei 6.938/81.

### 3.2. DA RESPONSABILIDADE CRIMINAL

<sup>16</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos do direito ambiental**: parte geral. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2005. pag. 300/301.

<sup>17</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos do direito ambiental**: parte geral. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2005. pag. 301/302.

A luta pela proteção ao meio ambiente encontrou no direito penal um de seus mais significativos instrumentos. Em que pese existir sanções civis e administrativas, estas não se mostraram suficientes para a repressão das agressões contra o meio ambiente. Por ser o direito penal a última alternativa quando se trata em punição, este gerou efeitos que as demais formas de repressão não alcançaram. Tal comportamento quando proibido, sob a ameaça de pena, torna-se mais eficaz no que tange à proteção.

Ao tratar de responsabilidade criminal, o próprio texto da Lei 6.938/81 trouxe a definição de poluidor. Analisando o dispositivo denota-se que o legislador definiu como poluidor tanto a pessoa física como a pessoa jurídica, como verifica-se no texto *in verbis*:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

[...]

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

O que pode-se observar ao tratar do criminoso ambiental, é que não estamos diante de um criminoso comum que demandaria um estudo criminológico. Os delitos ambientais são cometidos por pessoas sem nenhuma periculosidade social, muitas das vezes levados por circunstâncias de costume do meio onde vivem, ou em razão de uma ambição desmedida<sup>18</sup>.

Quanto ao sujeito ativo, via de regra podem ser praticados por qualquer pessoa, no entanto há casos que somente poderão ser cometidos por determinadas pessoas, sendo denominados como crimes próprios, como é o caso dos crimes cometidos contra a Administração Pública Ambiental (arts. 66 e 67 da Lei 9.605/98), se que referem aos crimes cometidos pelos funcionários públicos.

No que tange ao sujeito passivo dos crimes ambientais, em princípio é a coletividade, uma vez que o bem jurídico-ambiental não pertence a uma pessoa ou pessoas determinadas, nem mesmo ao Estado. No entanto, nada impede que um delito tenha mais de um sujeito passivo, como por exemplo no caso de um sujeito pichar um edifício público. Nesse caso serão dois os ofendidos: a comunidade e o

---

<sup>18</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **Crimes contra a natureza**. 8 ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2006. pag. 45.



Estado-membro<sup>19</sup>.

Com o advento da Lei Federal n. 9.605/98 em evidente avanço com relação a Lei 6.938/81, houve um maior combate aos crimes ambientais, como pode-se notar já no seu artigo segundo, ao tratar da responsabilidade criminal:

Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

O crime em princípio é consubstanciado na conduta da pessoa física que infringe a lei penal de modo monossujeivo ou plurissujeivo, contudo nos crimes ambientais pode ser a infração praticada por uma ou mais pessoas naturais, pode ser também praticado por pessoa jurídica, ou ainda em co-autoria entre pessoa física ou jurídica ou ainda em participação. A responsabilização pode se dar aos dirigente da pessoa jurídica, sem que seja responsabilizada penalmente a pessoa jurídica, como também haver somente a responsabilização da pessoa jurídica, quando não for possível apurar a responsabilidade criminal dos dirigentes, como na hipótese da conduta delituosa ser praticada por funcionário, sem a ciência da direção<sup>20</sup>.

O referido artigo trouxe uma maior responsabilização, ao falar em omissão penalmente relevante de quem devia ou podia agir para evitar o resultado. Assim se qualquer dirigente de pessoa jurídica tiver o conhecimento de alguma prática criminosa, e se omite, responderá como coautor por omissão imprópria ou partícipe.

No que tange a responsabilização da pessoa jurídica, o tema vêm sendo adotado por vários países. O primeiro precedente conhecido é o da Suprema Corte norte-americana, que concluiu ser possível responsabilizar criminalmente uma pessoa jurídica, trata-se do caso *New York Central & Hudson River Railroad* contra Estados Unidos, julgado em 23/02/1909, ao fundamento de que se uma pessoa pode cometer crimes, sem distinguir a pessoa física da jurídica, é porque ambas podem ser

---

<sup>19</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **Crimes contra a natureza**. 8 ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2006. pag. 46.

<sup>20</sup> SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo; SOUZA. **Comentários à lei de crimes ambientais**. São Paulo: Quartier Latin, 2009. pag. 38.

processadas<sup>21</sup>.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, responsabilizou a pessoa jurídica em duas oportunidades, sendo a primeira descrita no artigo 173, § 5º, ao responsabilizar a pessoa jurídica nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular, e no artigo 225, § 3º onde estabeleceu que as condutas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Obedecendo ao comando constitucional, o legislador especificou a responsabilidade da pessoa jurídica na Lei 9.605/98, especificamente no artigo terceiro e seu parágrafo único, e ainda estabeleceu no artigo quarto a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica caso isso seja obstáculo para o ressarcimento dos prejuízos causados ao meio ambiente.

Ao tratar da culpabilidade da pessoa jurídica alguns doutrinadores defendem que devido a pessoa jurídica representar através de pessoas físicas que a compõem, portanto não há a vontade de delinquir, e qualquer condenação seria baseada na responsabilidade objetiva. Contudo em que pese essa posição, a censura da pessoa jurídica não se confunde com a da pessoa física. O juiz ao decidir deverá analisar o caso e as circunstâncias que a levaram a delinquir, e se reprovável a conduta da pessoa jurídica, condená-la. Não se trata de responsabilidade objetiva, pois a prova do fato e da autoria não significam obrigatoriamente uma condenação.

O artigo terceiro da Lei 9.605/98, ao tratar da responsabilidade da pessoa jurídica não excluiu os das pessoas físicas que a administram. A intenção do legislador ao descrever este artigo foi responsabilizar a pessoa jurídica quando ausente os indícios de autoria e participação das pessoas naturais. Tal normatização foi motivada em razão da impunidade das pessoas jurídicas, pois, na maioria absoluta dos casos não se descobria a autoria do delito, com isso a punição acabava sendo aplicada a um empregado ou dirigente sem muita relevância hierárquica, não responsabilizando os verdadeiros mandatários. Com a redação desse artigo, agora pode o Ministério Público

---

<sup>21</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **Crimes contra a natureza**. 8 ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2006. pag. 66.

poder imputar a crime às pessoas naturais e às pessoas jurídicas, junto ou separadamente, dependendo do caso concreto.

Para a consumação do crime, o artigo terceiro exige que o ato tenha sido praticado no interesse ou benefício da entidade. Porém, a maioria esmagadora dos casos a ação e a omissão importará lucros para a pessoa jurídica, seja através de economia de equipamentos, falta de contratação de empregados ou outras cautelas.

O capítulo II da Lei 9.605/98 trata a aplicação da pena tanto às pessoas físicas quanto jurídicas condenadas pelas infrações nela dispostas. Dispõe o artigo 79 da referida lei que aplicam-se subsidiariamente essa lei as disposições do Código Penal e Código de Processo Penal.

Atendendo o princípio da individualização da pena, na fixação da sanção penal, o juiz se utilizará do sistema trifásico, adotado pelo Código Penal. Ao fixar a pena, além de observar os preceitos do Código Penal, aplicará o artigo 6º da Lei 9.605/98 in verbis:

Art. 6º Para imposição e gradação da penalidade, a autoridade competente observará:

I - a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente;

II - os antecedentes do infrator quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental;

III - a situação econômica do infrator, no caso de multa.

Quanto a pena aplicada às pessoas jurídicas, dispõe os artigos 21 e 23 as espécies de penas aplicáveis. Em que pese a lei tratar das penas dos artigos 6 a 24, é somente os últimos que correspondem às consequências da responsabilidade da pessoa jurídica. Em conformidade com o artigo 21 da referida lei, são três as modalidades de penas aplicadas: a multa, restritiva de direitos e prestação de serviço à comunidade.

Portanto a responsabilidade criminal por danos causados ao meio ambiente pode ser aplicada à pessoa física, à pessoa jurídica ou a ambas quando ocorrer co-autoria ou participação. Assim, o legislador trouxe uma maior aplicação penal aos infratores, não deixando aquele que concorrer para a prática do crime, sem sanção penal. Em que pese alguns doutrinadores entenderem que a pessoa jurídica não

pratica crimes ambientais, fundada na teoria objetiva, este não é o entendimento da doutrina majoritária, que hodiernamente entende que a pessoa jurídica pratica crime ambiental, devendo ser condenada a reparar os danos praticados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo teve por objetivo realizar uma pesquisa sobre a responsabilidade criminal dos causadores por danos causados ao meio ambiente. Com a Constituição de 1988, a proteção ao meio ambiente tornou-se mais efetiva, trazendo uma maior responsabilidade as pessoas naturais e jurídicas quanto a preservação do meio ambiente.

Ao analisar os princípios do Direito Ambiental denota-se que o objetivo é a proteção e a prevenção aos danos ambientais. Pois uma vez que o dano é praticado, aquele local ou determinada região afetada nunca mais será a mesma, mesmo que o poluidor seja responsabilizado a reparar o dano. Cabe à Administração Pública e demais atores envolvidos a adoção de medidas visando à identificação do responsável pelo dano ambiental e ao manejo das ações pertinentes a materializar a reparação, seja *in natura* ou em pecúnia.

Com o advento da Lei 9.605/98 que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, a matéria foi regulamentada ensejando em uma maior reprovabilidade aos danos causados, em especial a pessoa jurídica. A inovação do tema reporta-se à consagração da responsabilidade penal da pessoa jurídica, para a qual importa a comprovação de que a conduta dolosa foi cometida em seu interesse ou benefício e que tenha advindo de decisão de seu representante legal ou contratual ou ainda de seu órgão colegiado.

Cabe, portanto aos órgãos e entidades que detém o exercício do poder de polícia proceder à notificação de crime ambiental quando constatado a infração e a prevenção, pois a dificuldade de restituição ao *status quo ante* aponta para a necessidade de fortalecer os mecanismos de prevenção do dano, através de ações educativas e de conscientização, de fiscalização e do amadurecimento dos

procedimentos de autorizações ambientais.

#### **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

CARDOSO, Hélio Apoliano. **Do meio ambiente**: breve teoria, jurisprudência e legislação pertinente. Campinas, SP: Servanda. 2002.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio ambiente sadio**: direito fundamental em crise. Curitiba: Juruá, 2003.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio ambiente sadio**: Direito fundamental em crise. Curitiba: Juará, 2009.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, NERY, Rosa Maria Andrade. **Direito processual ambiental brasileiro**. Belo Horizonte. Del Rey, 1996.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Crimes contra a natureza**. 8 ed. Rev., atual. e ampl. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2006.

<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.html> acesso em: 06 de fevereiro de 2015.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos do direito ambiental**: parte geral. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2005.

SALVADOR NETTO, Alamiro Velludo; SOUZA. **Comentários à lei de crimes ambientais**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

SOUZA, Motauri Ciocchetti. Interesses difusos em espécie. **Direito ambiental**. 2º ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.

# PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR)

Marcelo Hamilton dos Santos<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A Terra e a espécie humana se encontram num estágio de evolução impossível de ser precisado/determinado do qual dispomos apenas de razoáveis informações, retrospectivas sobre os caminhos percorridos e, meras hipóteses de perspectivas sobre um futuro incerto e de horizonte curtíssimo, gerando uma preocupação com o desenvolvimento sustentável e a função social da propriedade<sup>2</sup>.

O Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64) consagrou no ordenamento jurídico brasileiro a funcionalização da propriedade, condicionando a o acesso a propriedade, a sua função social, descrevendo no §1º, do art. 2º<sup>3</sup>, as situações que caracterizariam o desempenho integral da função social da propriedade.

Tal funcionalização ganhou status de princípio fundamental com o advento da Constituição Federal de 1988, sendo previsto no art. 5º, inciso XXIII, descrevendo a Carta Magna em seu artigo 186<sup>4</sup>, os requisitos que compõe de forma funcional a

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí/SC – UNIVALI, na linha de pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade. Especialista em Pós-Graduação *Latu Sensu* em Direito Imobiliário pela Universidade do Vale do Itajaí/SC – UNIVALI. Advogado e Consultor Jurídico. Email: mahdsantos@hotmail.com.

<sup>2</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente** – doutrina – jurisprudência – glossário. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 48.

<sup>3</sup> Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. BRASIL. **Lei n. 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 25 ago 2014.

<sup>4</sup> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br/). Acesso em 25 ago 2014.

utilização da propriedade privada.

A previsão legal de sua funcionalização, não significa a existência de mecanismos de fiscalização e verificação de cumprimento aos preceitos constitucionais, se remetendo ainda a ideia relacionada tão somente a produtividade.

Na busca de uma maior efetividade na fiscalização da utilização da propriedade, as legislações buscaram impor espécies de obrigações/ônus ao proprietário do imóvel, tais como a reserva legal, e agora, o cadastro ambiental rural – CAR, figura abordada no desenvolvimento do presente trabalho.

Na metodologia empregada no desenvolvimento do estudo, fez-se uso da descrição e da prescrição, desenvolvendo-se a pesquisa por meio de documentação indireta, abrangendo as análises documental e bibliográfica, utilizando-se como método de abordagem o dedutivo-indutivo.

## 1. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Princípios designam verdades primeiras, são verdades objetivas, premissas de todo um sistema jurídicos, nem sempre pertencentes ao mundo do ser, senão do dever-ser, dotadas de vigência, validade e obrigatoriedade na qualidade de normas jurídicas<sup>5</sup>.

A conceituação com a caracterização dos princípios, revestidos de normatividade, foi formulada por Vladimiro Crisafulli, para o qual, princípio é,

[...] com efeito, toda norma jurídica, enquanto considerada como determinante de uma ou de muitas outras subordinadas, que a pressupõem, desenvolvendo e especificando ulteriormente o preceito em direções mais particulares (menos gerais), das quais determinam, e portanto resumem, potencialmente, o conteúdo, sejam, pois, estas efetivamente postas, sejam, ao contrário, apenas dedutíveis do respectivo princípio geral que as contém<sup>6</sup>.

Em rigor, a transformação de princípios gerais do direito a princípios constitucionais, reside no lugar e caráter de sua normatividade, saltando dos códigos

---

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 256.

<sup>6</sup> CRISAFULLI, Vladimiro apud BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, p. 257.

como fontes de mero teor, para as Constituições, convertendo-se em fundamento de toda a ordem jurídica, na qualidade de princípios constitucionais, assim, colocados na Constituição<sup>7</sup>, e nos dizeres de Paulo Bonavides,

postos no ponto mais alto da escala normativa, eles mesmos, sendo normas, se tornam, doravante, as normas supremas do ordenamento. Servindo de pautas ou critérios por excelência para a avaliação de todo os conteúdos normativos, os princípios, desde sua constitucionalização, que é ao mesmo passo positivamente no mais alto grau, recebem como instância valorativa máxima categoria constitucional, rodeada de prestígio e da hegemonia que se confere as normas inseridas na Lei das Leis. Com esta relevância adicional, os princípios se convertem igualmente em *norma normarum*, ou seja, norma das normas<sup>8</sup>.

Na introdução de sua obra, Ruy Samuel Espíndola, leciona que

[...] os princípios transmutaram de juridicidade e propuseram novas, instigantes e complexas questões à jusconstitucionalística contemporânea. Conceituá-los, classificá-los, defini-los, incluí-los em adequada base metodológica, lançando luzes para a sua correta compreensão, interpretação e aplicação, constitui alguns dos desafios contemporâneos colocados aos juristas. Ou melhor: teorizá-los para estabelecer uma compreensão constitucionalmente adequada, inerente ao modelo democrático-social de Constituição, preponderante em nosso tempo, e, ainda, para estatuir um conceito em bases constitucionalmente aptas para dizer da normatividade dos princípios “na” Constituição e dos problemas teóricos e dogmáticos ligados a existência jurídica dos princípios constitucionais, é dever-tarefa dos constitucionalistas da atualidade<sup>9</sup>.

Caracterizando os princípios constitucionais, leciona o autor que

Desta forma, esses princípios, então, não expressam somente uma natureza jurídica, mas também política, ideológica e social, como, de resto, o Direito e as demais normas de qualquer sistema jurídico. Porém, expressam uma natureza política, ideológica e social normativamente predominante, cuja eficácia no plano da práxis jurídica – entendida como concretização do Direito no sentido mais amplo possível –, alcança, muito além dos procedimentos estatuídos (judicialistas, legislativos e administrativos), até a organização política dos mais diversos segmentos sociais, como os movimentos populares, sindicatos e partidos políticos etc<sup>10</sup>.

Lecionando acerca da compreensão e dimensão dos princípios e dos princípios constitucionais, Paulo Bonavides, aduz, que na presente fase pós-positivista, a teoria

---

<sup>7</sup> SANTOS, Marcelo Hamilton dos. A sustentabilidade como princípio constitucional. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; ARMADA, Charles Alexandre Souza. (Org.). **Teoria jurídica e transnacionalidade**. [recurso eletrônico]. Itajaí/SC: UNIVALI, 2014, v. I, p. 8-19. Disponível em [www.univali.br/ppcj/ebook](http://www.univali.br/ppcj/ebook). Acesso em 25 ago 2014.

<sup>8</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, p. 289-290.

<sup>9</sup> ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

<sup>10</sup> ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**, p. 79.



dos princípios, chega com alguns postulados já consolidados:

[...] a passagem dos princípios da especulação metafísica e abstrata para o campo concreto e positivo do Direito, como baixíssimo teor de densidade normativa; a transição da ordem juspublicística (seu ingresso nas Constituições); a suspensão da distinção clássica entre princípios e normas; o deslocamento dos princípios da esfera da jusfilosofia para o domínio da Ciência Jurídica; a proclamação da sua normatividade; a perda de seu caráter de normas programáticas; o reconhecimento definitivo de sua positividade e concretude por obra sobretudo das Constituições; a distinção entre regras e princípios, como espécies diversificadas do gênero norma, e, finalmente, por expressão máxima de todo esse desdobramento doutrinário, o mais significativo de seus efeitos: a total hegemonia e preeminência dos princípios<sup>11</sup>.

Em suma, princípios constitucionais, *lato sensu*, são normas básicas de um sistema constitucional, ou nas palavras de Paulo Bonavides, “os princípios são o oxigênio das constituições na época do pós-positivismo. É graças aos princípios que os sistemas constitucionais granjeiam a unidade de sentido e auferem a valoração de sua ordem normativa<sup>12</sup>”.

## 2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Em 1793, considerou a Declaração dos Direitos do Homem a propriedade como inviolável e absoluta, um direito imprescritível e natural do homem, assim como liberdade, igualdade e segurança<sup>13</sup>.

No decorrer das últimas décadas, ao mesmo tempo em que se clarificam e consolidam alguns conceitos relativos à questão ambiental, desenha-se uma nova posição da sociedade humana em face do meio ambiente<sup>14</sup>.

Com essa nova posição da sociedade, a proteção ambiental deixa definitivamente de ser um interesse menor ou acidental no ordenamento pátrio, afastando-se dos tempos em que, quando muito, era objeto de acaloradas, mas juridicamente estéreis discussões no terreno não jurígeno das ciências naturais ou literatura, pois pela via da norma constitucional, o meio ambiente é alçado ao ponto

---

<sup>11</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, p. 294

<sup>12</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**, p. 288.

<sup>13</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Princípios do direito processual ambiental**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 57.

<sup>14</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente – doutrina – jurisprudência – glossário**, p. 86.

máximo do ordenamento, privilégio que outros valores sociais relevantes só depois de décadas, ou mesmo séculos, logram conquistar<sup>15</sup>.

Pode-se perceber com isso, que os modelos constitucionais atuais, tem elevado a tutela ambiental a um direito fundamental, ao mais alto grau de proteção jurídica-normativa no ordenamento jurídico pátrio.

A funcionalização da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, no Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64), por exemplo, já condicionava o acesso a propriedade à sua função social, descrevendo no §1º, do art. 2º<sup>16</sup>, as situações que caracterizariam o desempenho integral da função social da propriedade.

Tal funcionalização, embora prevista na Constituição de 1934, influenciada pela Constituição de Weimar de 1919<sup>17</sup>, ganhou status de princípio fundamental com o advento da Constituição Federal de 1988, sendo previsto no art. 5º, inciso XXIII, descrevendo a Carta Magna em seu artigo 186<sup>18</sup>, os requisitos que compõe de forma funcional a utilização da propriedade privada.

O Código Civil de 2002 (Lei n. 10406/02), ao tratar o tema, estabeleceu:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

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

---

<sup>15</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato Leite. **Direito ambiental constitucional brasileiro**, p. 93.

<sup>16</sup> Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem. BRASIL. **Lei n. 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.

<sup>17</sup> A Constituição de 1934, no seu art. 113, n 17, dispunha: “E garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”. A Constituição de 1946, no seu artigo 147, rezava: “o uso da propriedade será condicionado ao bem estar social”. A Constituição de 1967/69 no seu artigo 157 contemplava a ideia segundo o qual a ordem econômica teria por fim realizar a justiça social, com base, dentre outros princípios, na função social da propriedade (III).” MUKAI, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 19/20.

<sup>18</sup> Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

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

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixara a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valera a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores<sup>19</sup>.

Em capítulo sobre a aquisição da propriedade imóvel, previu a possibilidade de aquisição pelo trabalho, ratificando a característica da função social, estipulando que

Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade<sup>20</sup>.

Mais adiante, seguindo a mesma lógica e raciocínio, preconiza acerca da possibilidade de perda da propriedade pelo abandono, e no caso de descumprimento dos ônus fiscais, com presunção absoluta.

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, a propriedade do Município ou a do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

§ 1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, a propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais<sup>21</sup>.

O Código Civil também restringiu o direito de propriedade no capítulo que

---

<sup>19</sup> BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acessado em: 25 ago 2014.

<sup>20</sup> BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Artigo 1239.

<sup>21</sup> BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

aborda sobre o direito de vizinhança, buscando salvaguardar o entorno e o interesse público com o intuito de manter a ordem e paz social, com precaução a atos que possam causar poluição visual, sonora e perturbação do sossego.

Art. 1.277. O proprietário ou o possuidor de um prédio tem o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais a segurança, ao sossego e a saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha.

Paragrafo único. Proíbem-se as interferências considerando-se a natureza da utilização, a localização do prédio, atendidas as normas que distribuem as edificações em zonas, e os limites ordinários de tolerância dos moradores da vizinhança.

Art. 1.278. O direito a que se refere o artigo antecedente não prevalece quando as interferências forem justificadas por interesse público, caso em que o proprietário ou o possuidor, causador delas, pagara ao vizinho indenização cabal.

Art. 1.279. Ainda que por decisão judicial devam ser toleradas as interferências, poderá o vizinho exigir a sua redução, ou eliminação, quando estas se tornarem possíveis.

Art. 1.280. O proprietário ou o possuidor tem direito a exigir do dono do prédio vizinho a demolição, ou a reparação deste, quando ameaça ruína, bem como que lhe preste caução pelo dano iminente.

Art. 1.281. O proprietário ou o possuidor de um prédio, em que alguém tenha direito de fazer obras, pode, no caso de dano iminente, exigir do autor delas as necessárias garantias contra o prejuízo eventual<sup>22</sup>.

Nesta mesma seara, também restringiu o direito de construir, devendo o proprietário seguir os regulamentos e disposições administrativas, não ferindo o direito da vizinhança.

Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos.

Art. 1.300. O proprietário construirá de maneira que o seu prédio não despeje águas, diretamente, sobre o prédio vizinho<sup>23</sup>.

Vislumbra-se assim, uma evolução do conceito e da visão da propriedade, a qual tratada como eminentemente individual pelo Código Civil de 1916, passou a ser vista e observada de acordo com o tratamento constitucional, ou seja, um direito social pelo Código Civil de 2002<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

<sup>23</sup> BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

<sup>24</sup> MACEDO, Paulo Cesar Machado de. A função social da propriedade no Novo Código Civil. In: DALLARI, CAMPOS & DISARNO (org). *Direito urbanístico e ambiental*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p.109.

A previsão legal de sua funcionalização, não significa a existência de mecanismos de fiscalização e verificação de cumprimento aos preceitos constitucionais, se remetendo ainda a ideia relacionada tão somente a produtividade.

Cabe ao direito a função de instrumento implementador de políticas públicas, revelando atualmente seu lado funcional em paralelo ao seu conteúdo estrutural, pois, por um lado fixa e ordena as estruturas básicas de desenvolvimento de uma sociedade, e por outro, impõe constantemente ações visando a determinado objetivo social<sup>25</sup>.

### 3. CADASTRO AMBIENTAL RURAL – CAR

O Cadastro Ambiental Rural - CAR, é criado no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento<sup>26</sup>.

Podemos atribuir sua criação, a imputação de responsabilidade administrativa e responsabilidade civil e criminal, as quais se classificam como instrumentos de repressão às condutas e às atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, diferenciando-se, nesse sentido, da responsabilização civil (que possui caráter essencialmente reparador) e é a manifestação mais evidente do princípio do poluidor-pagador, embora este também alcance medidas de cunho preventivo e repressivo<sup>27</sup>.

Ou ainda, uma derivação do poder de polícia ambiental, caracterizada por Paulo Affonso Leme Machado, como

---

<sup>25</sup> DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2. ed. revista. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 57

<sup>26</sup> BRASIL. **Lei n. 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 25 ago 2014.

<sup>27</sup> MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente** – doutrina – jurisprudência – glossário, p. 755.

[...] a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Pública de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza<sup>28</sup>.

A inscrição no CAR deverá ser feita, preferencialmente no órgão ambiental municipal ou estadual, o qual deverá exigir a documentação descrita no § 1º<sup>29</sup>, do Art. 29 da Lei 12.651/2012 (Código Florestal) para sua efetivação, o qual, nos termos do § 3º do referido diploma legal, o cadastro é obrigatório para todas as propriedades e posses rurais.

O CAR nasceu diante da necessidade e desconhecimento preciso das propriedades rurais no Brasil, sendo esse desconhecimento, uma das maiores fragilidades para implementação de políticas públicas eficientes sobre o tema, ou nos dizeres de Curt Trennepohl,

O desconhecimento das propriedades rurais no Brasil, em termos de titularidade, limites físicos e características ambientais era uma das maiores fragilidades para o planejamento e a implementação efetiva de políticas de governo, tanto na defesa do meio ambiente quanto na produção agropecuária. Nas discussões sobre o novo Código Florestal, as áreas em que a recuperação da vegetação, seria obrigatória eram estimadas entre cinco e trinta milhões de hectares, o que por si só já demonstra que não se conhece com precisão a situação das Áreas de Preservação permanente e Reserva Legal dos imóveis rurais<sup>30</sup>.

O Código Florestal promulgado em 2012, para Marcelo Abelha Rodrigues, não tem como princípio constitucional regente a proteção ao meio ambiente como insculpido na Constituição, mas a compatibilização econômica da propriedade, expondo que, por uma breve leitura da Lei n. 12.651/2012,

permite dela extrair que o seu princípio constitucional regente não é a proteção do meio ambiente, tal como vem agasalhado pelo art. 225 da CF/88, mas, sim, a compatibilização da exploração econômica da terra com a proteção do meio ambiente.

---

<sup>28</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 309/310.

<sup>29</sup> I - identificação do proprietário ou possuidor rural; II - comprovação da propriedade ou posse; III - identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal. BRASIL. **Lei 12.651**, de 25 de maio de 2012.

<sup>30</sup> TRENNEPOHL, Curt. Do Cadastro Ambiental Rural. In: **Novo Código Florestal**. MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme. (Coord.) São Paulo: RT, 2012. p. 294/295.

(...) Por tudo isso, pensamos que a Lei n. 12.651/2012 é uma opção legislativa de duvidosa constitucionalidade, porque não tomou como premissa a proibição do retrocesso em matéria ambiental<sup>31</sup>.

Embora visto com meus olhos por alguns doutrinadores, a Lei 12.651/2012 busca construir instrumentos econômicos voltados para o planejamento territorial estratégico, a aplicabilidade e eficácia da legislação ambiental, sendo o CAR, um dos pressupostos e instrumentos dessa política.

O CAR busca maior qualidade e veracidade nas informações prestadas ao Ministério do Meio Ambiente, passando a conter uma base de dados mais confiável e precisa, auxiliando diretamente no controle a vedação de novas supressões e a impossibilidade da concessão de créditos agrícolas a propriedades não cadastradas<sup>32</sup>.

Entretanto, uma das principais contribuições do CAR, será o planejamento da proteção ambiental e possibilidade de direcionamento de concessão de incentivos econômicos buscando uma política agrícola “mais verde”:

Dessa forma, pode-se afirmar que o conhecimento da localização das propriedades e posses rurais em todo o País terá uma utilidade significativa para o planejamento de políticas públicas de proteção ambiental; mas, certamente, também servirá de insumo importante para direcionar investimentos e incentivos governamentais, planejar obras de infraestrutura e prever a expansão de novas fronteiras de crescimento da atividade produtiva<sup>33</sup>.

Além dos novos incentivos tributários insculpidos no art. 41, III, a Lei n. 12.651/2012, o Código Florestal possibilita o pagamento e incentivo em várias formas aos serviços ambientais (art. 41), sendo o principal a compensação da área de reserva legal, formando uma espécie de mercado verde que remunera a preservação ambiental, incentivando a proteção do meio ambiente<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. (Coord.) Pedro Lenza. **Direito Ambiental Esquemático**, São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>32</sup> Art. 78-A. Após 5 (cinco) anos da data da publicação desta Lei, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR. BRASIL. **Lei n. 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências

<sup>33</sup> TRENNEPOHL, Curt. Do Cadastro Ambiental Rural. In: **Novo Código Florestal**, p. 295.

<sup>34</sup> Assim como o CAR, esses incentivos e pagamentos por serviços ambientais ainda dependem de regulamentação do poder executivo federal.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O mundo atual, global e transnacional, percebendo o rápido perecimento da natureza, tem exigido e influenciado as Constituições Federais e o atual Estado Democrático ao abandonar o seu caráter individualista, passando essencialmente a se inspirar em princípios éticos de caráter social, transindividuais, disciplinando interesses difusos da sociedade, não restrita ao território dos Estados, buscando a manutenção do equilíbrio ambiental, observando o exercício da função social da propriedade e não apenas no seu caráter econômico/produtivo.

Uma das principais características e funções atribuídas ao CAR, além do planejamento ambiental e econômico, é o controle e monitoramento das áreas, principalmente as reservas legais, áreas verdes, na luta e combate contra o desmatamento, e implementação de medidas e políticas, até mesmo cultivos e culturas, mais sustentáveis.

Podemos classificar o Cadastro Ambiental Rural – CAR, como uma imposição jurídica-normativa visando uma fiscalização mais efetiva da utilização das propriedades rurais, colhendo informações para o desenvolvimento de políticas públicas buscando uma efetividade na funcionalização de referidas áreas.

## **REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS**

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 25 ago 2014.

BRASIL. **Lei n. 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em 25 ago 2014.

BRASIL. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acessado em: 25 ago 2014.



BRASIL. **Lei n. 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 25 ago 2014.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2. ed. revista. São Paulo: Max Limonad, 2000.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Princípios do direito processual ambiental**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MACEDO, Paulo Cesar Machado de. A função social da propriedade no Novo Código Civil. In: DALLARI, CAMPOS & DISARNO (org). **Direito urbanístico e ambiental**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente – doutrina – jurisprudência – glossário**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MUKAI, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTOS, Marcelo Hamilton dos. A sustentabilidade como princípio constitucional. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; ARMADA, Charles Alexandre Souza. (Org.). **Teoria jurídica e transnacionalidade**. [recurso eletrônico]. Itajaí/SC: UNIVALI, 2014, v. I, p. 8-19. Disponível em [www.univali.br/ppcj/ebook](http://www.univali.br/ppcj/ebook). Acesso em 25 ago 2014.

TRENNEPOHL, Curt. Do Cadastro Ambiental Rural. In: **Novo Código Florestal**. MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. (Coord.) São Paulo: RT, 2012.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. (Coord.) Pedro Lenza. **Direito Ambiental Esquemático**,

São Paulo: Saraiva, 2013.

# **A APLICAÇÃO DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO COMO UMA FORMA DE ACESSO A SUSTENTABILIDADE: UMA NECESSIDADE FRENTE A UMA REAL POLÍTICA DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

**Marcos Vinicius Viana da Silva<sup>1</sup>**

## **INTRODUÇÃO**

O estudo em voga busca realizar uma discussão sobre o instituto da Avaliação Ambiental Estratégica, que não é novo se for levado em consideração os debates teóricos e sua aplicação em países europeus, contudo, ainda pouco discutido quando se trata de Brasil.

Neste sentido, informa-se que inexistente qualquer positividade sobre o tema no ordenamento jurídico brasileiro, quer seja por ineficácia do poder legislativo, ou ainda falta de anseios sociais na busca de proteção do meio ambiente, que apesar dos inúmeros avanços apresentados nos últimos anos, ainda tem apelo social reduzido.

Desta sorte, e partindo de uma esfera comparativa entre legislações a própria doutrina relacionada à Avaliação Ambiental Estratégica, pretende-se evidenciar na presente pesquisa qual a importância e quais os conceitos de Avaliação Ambiental Estratégica, passando logo em seguida para sua inter-relação com o princípio da sustentabilidade.

Assim, tem-se como objetivo do presente estudo a análise da importância de regulamentação da Avaliação Ambiental Estratégica no ordenamento ambiental brasileiro, aplicando, desta forma, com ainda mais ênfase os pontos relacionados a sustentabilidade.

Informa-se de plano que muito já fora abordado no tocante a Avaliação

---

<sup>1</sup> Acadêmico do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI (mestrado).

Ambiental Estratégica, e igualmente no grande tema sustentabilidade, no entanto, a interação destes dois institutos ainda vem sendo pouco tratada, o que abre espaço para uma fusão de pensamento que promova a ambos.

Igualmente, cabe evidenciar que não se pretende com o presente trabalho o encerramento de um grande tema como a Avaliação Ambiental Estratégica, ou ainda informar amplamente como funciona tal instituto, uma vez que a doutrina já se encarregou disto.

O que se pretende aqui é evidenciar a necessidade, ou não, de uma regulamentação específica para a avaliação ambiental estratégica, conforme já vem ocorrendo em vários países europeus, porém, ainda não aplicada em território Nacional.

Para que se torne possível o presente estudo, foi utilizado o método indutivo, tanto para coleta dos dados quanto no tratamento dos mesmos e contamos com o auxílio das técnicas do referente e do fichamento conforme preconiza o doutrinador Pasold.<sup>2</sup>

## **1. DA AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA**

A Avaliação Ambiental Estratégica é um instituto ligado diretamente ao direito ambiental, mais especificamente na elaboração de medidas de desenvolvimento e preservação ambiental, contudo sem positividade dentro do ordenamento jurídico brasileiro, todavia, antes de se adentrar nos desdobramentos do tema, cabe aqui conceitua-lo.

Neste norte, informa-se o conceito de avaliação ambiental estratégica para o pesquisador Sanches<sup>3</sup>.

A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é o nome que se dá a todas as formas de avaliação de impacto de ações mais amplas que projetos individuais. Tipicamente, a AAE refere-se à avaliação das consequências ambientais de políticas, planos e

---

<sup>2</sup> PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12ª Edição revisada. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

<sup>3</sup> SÁNCHEZ, L. E.; - **Tiering Strategic Environmental Assessment and Project Environmental Impact Assessment in Highway Planning in São Paulo, Brazil**. Environmental Impact Assessment Review 28: 515-522

programas (PPPs), em geral no âmbito de iniciativas governamentais, embora possa também ser aplicada em organizações privadas.

Sobre o conceito de avaliação ambiental estratégica, cabe ainda informar o fundamento apresentado por Therivel<sup>4</sup>, o qual aborda o tema como um processo formal, sistemático e abrangente, de avaliar os impactos ambientais de uma política, plano ou programa e de suas alternativas, incluindo a preparação de um relatório contendo as conclusões da avaliação, usando-as em um processo decisório publicamente responsável.

Finalizando a conceituação sobre o tema, aborda-se a visão de Sadler e Verheem<sup>5</sup>, que assim discorrem:

A avaliação ambiental estratégica é um processo sistemático para avaliar as consequências ambientais de uma política, plano ou programa, propostos de modo a assegurar que elas sejam plenamente incluídas e adequadamente equacionadas nos estágios iniciais mais apropriados do processo decisório, com o mesmo peso que considerações sociais e econômicas.

Assim compreende-se que a Avaliação Ambiental Estratégica é um processo ligado às políticas, programas e planos, realizando estudos prévios das melhores formas de investimento público nas áreas pertinentes, buscando uma interação entre esferas diversas do governo, além do melhor para a sociedade.

O conceito de Avaliação Ambiental Estratégica muitas vezes pode se confundir com outros relacionados ao tema, como estudo ambiental estratégico e avaliação de impacto ambiental, sendo este segundo protegido pela constituição da República Federativa do Brasil.

Entretanto, apesar de todos serem formas de proteção do meio ambiente, ao menos em tese, a Avaliação Ambiental Estratégica possui seu diferencial no fato de realizar um estudo prévio e preparatório para preservação do meio ambiente ou investimento público para a elaboração de projetos<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> THERIVEL, R.; Wilson, E.; Thompson, S.; Heaney, Pritchard, D. (1992) – **Strategic Environmental Assessment**. Earthscan, London.

<sup>5</sup> SADLER, B.; VERHEEM, R. (1996) – **Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions**. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands, The Hague.

<sup>6</sup> GOMEZ OREA, Domingo. **Evaluación Ambiental Estratégica: un instrumento para integrar el Medio Ambiente en la Elaboración de Planes y Programas**. Mundi-Prensa. 2007.

Tal ponto ocorre no seguinte sentido, o poder público solicita o estudo de uma área específica, como uma região litorânea, antes mesmo de qualquer pedido de uma empresa para a edificação de um imóvel. Após a solicitação, os responsáveis pela Avaliação Ambiental Estratégica irão realizar uma análise completa dos benefícios e malefícios de tal empreendimento.

Este estudo é deveras mais abrangente que apenas uma avaliação do impacto ambiental no local, englobando uma relação com toda a simbiose envolvida naquele espaço físico determinado, além dos possíveis efeitos colaterais no tocante a emprego, acesso à escola, caos urbano, transporte público, saúde, entre outros.

Neste sentido, a Avaliação Ambiental Estratégica serve de ponto de partida para um planejamento público amplo, que analise os mais diversos aspectos antes da implementação de uma política específica.

Da mesma sorte, pode-se citar como exemplo a necessidade de ampliação da malha viária em determinada região para o escoamento da produção. Enquanto na avaliação do impacto ambiental é verificado como poderá ser feita a rodovia que movimente a carga, a Avaliação Ambiental Estratégica realizará um estudo completo dos meios envolvidos, podendo sugerir estratégias multifocadas<sup>7</sup>.

No exemplo exposto acima, poderia, após a prática da Avaliação Ambiental Estratégica, ser concluído que seria melhor para a sociedade que na verdade fosse elaborada a construção de um trem, e não a ampliação das rodovias.

Assim, evidencia-se a característica multidisciplinar da Avaliação Ambiental Estratégica, que utilizando-se da desconcentrada área pública, realiza uma soma de estudos isoladas para produzir propostas mais completas e de longo alcance para determinados programas ou propostas.

Visto isto, passa-se em seguida a debater os casos em que a Avaliação Ambiental Estratégica vem sendo aplicada dentro do poder executivo brasileiro, mesmo que sem previsão legal específica ou obrigatoriedade de vinculação.

---

<sup>7</sup> A capacidade multifocada da Avaliação Ambiental Estratégica está relacionada a sua capacidade de interação entre diferentes setores públicos, elaborando um esquema de investimento baseado em múltiplas visões e áreas públicas.

## 1.1 CASOS PRÁTICOS

Os casos práticos de Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil ainda são muito incipientes, podendo citar casos esparsos em algumas regiões do território Nacional, servindo mais como ponto isolado do que realmente como uma política pública estadual ou nacional.

Destrate, destaca-se que os primeiros estudos relacionados ao tema ocorreram no sentido de elaborar uma avaliação acerca das melhores formas de aumento de energia brasileira, gerando ao mesmo tempo os menores impactos ambientais possíveis.

Sobre esta vertente foi idealizado o projeto de gasoduto entre o Brasil e a Bolívia, realizando um planejamento amplo da esfera ambiental, social e energética. Frisa-se que tal avaliação ocorreu segundo a solicitação do banco mundial, que estava agindo como parte interessada, uma vez que parte dos investimentos vinha de seu fundo financeiro<sup>8</sup>.

Outro exemplo concreto que pode ser citado no tocante à aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil está relacionado ao projeto Rodoanel Metropolitano de São Paulo<sup>9</sup>.

Face às dificuldades encontradas para o licenciamento ambiental do projeto, o empreendedor (Secretaria Estadual dos Transportes) o retirou da análise então em andamento na Secretaria do Meio Ambiente e preparou um documento intitulado “Avaliação Ambiental Estratégica do Programa Rodoanel”, o qual serviu de base para um novo estudo de impacto ambiental de um dos trechos do projeto (Sánchez e Silva-Sánchez, 2008).

Ademais, podem-se citar como experiências recentes de aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica, aqueles relacionados aos projetos de geração de energia hidrelétrica nas bacias hidrográficas dos rios Tocantins e Tibagi.

---

<sup>8</sup> SILVA, Frederico Rodriguez. **Avaliação ambiental estratégica como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável**. Revista Direitos Fundamentais e Democracia. UniBrasil - Faculdades Integradas do Brasil: Curitiba, 2010.

<sup>9</sup> O Rodoanel pode ser caracterizado como uma via expressa perimetral que interliga as principais rodovias que partem da capital do Estado de São Paulo.

## 1.2 LEGISLAÇÃO SOBRE AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA NO MUNDO E NO BRASIL

Inicialmente cabe destacar que a política de Avaliação Ambiental Estratégica encontra-se bastante difundida mundo a fora, sendo possível citar como detentores de uma legislação específica para este assunto os seguintes países: Portugal, Espanha, França, Bélgica, Itália, Reino Unido, Suécia, República Checa, Polónia, Estónia, Canadá<sup>10</sup>.

De outra forma, são também numerosos os países que não possuem uma lei específica para tratar de Avaliação Ambiental Estratégica, mas positivam o tema juntamente com outras matérias do direito ambiental, neste sentido se enquadram no caso as seguintes nações: Holanda, Alemanha, Finlândia, China, Áustria, Nova Zelândia, Estados Unidos da América.<sup>11</sup>

Desta feita, depreende-se que praticamente as totalidades dos países desenvolvidos já colocam em prática políticas de Avaliação Ambiental Estratégica, quer com uma legislação específica, quer com as normas gerais de direito ambiental.

Cita-se, como exemplo, no que tange a aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica, o Estado português, que desde junho de 2004 passou a cumprir a diretiva nº 2001/42/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, que prevê a avaliação e tentativa de antecipação dos efeitos ambientais de determinados planos e programas, através da Avaliação Ambiental Estratégica.

De forma contrária, no Estado brasileiro muito pouco se discute sobre o tema, apesar da importância com que são consideradas as medidas relacionadas ao meio ambiente.

---

<sup>10</sup> FERNANDES, P.; PARADA, F. **A Avaliação Ambiental Estratégica de planos e programas do sector eléctrico: práticas mundiais e a experiência da rede eléctrica nacional**. XIII Encuentro Regional Iberoamericano de Cigré. Porto Iguazu – Argentina, 2009. Disponível em: <<http://www.labplan.ufsc.br/congressos/XIII%20Eriac/C3/C3-04.pdf>> Acesso em: 25 de fevereiro de 2013.

<sup>11</sup> FERNANDES, P.; PARADA, F. **A Avaliação Ambiental Estratégica de planos e programas do sector eléctrico: práticas mundiais e a experiência da rede eléctrica nacional**. XIII Encuentro Regional Iberoamericano de Cigré. Porto Iguazu – Argentina, 2009. Disponível em: <<http://www.labplan.ufsc.br/congressos/XIII%20Eriac/C3/C3-04.pdf>> Acesso em: 25 de fevereiro de 2013.



Entretanto, informa-se que o direito ao meio ambiente constitui um direito fundamental, ainda que sistematizado fora do rol dos direitos fundamentais, porém tendo igual valor, e superioridade entre as demais normas infraconstitucionais.

Deste modo, apesar de ainda não existente legislação específica sobre a Avaliação Ambiental Estratégica, sua utilização deve ocorrer com base no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que serve de base para toda a regulamentação da matéria.

Demonstradas estas informações, denota-se que apesar da importância da Avaliação Ambiental Estratégica para o meio ambiente, até o atual momento nada de concreto fora legislado em território brasileiro, motivo pelo qual segue explanação sobre a sustentabilidade, interligando tal instituto com a criação de uma norma específica que crie mecanismo para a implementação das Avaliações Ambientais Estratégicas.

## **2. DA SUSTENTABILIDADE**

Inicialmente vale discutir que o termo sustentabilidade foi apresentado primariamente na conferência de Estocolmo em 1972<sup>12</sup>, criada para que ocorressem os primeiros debates mundiais sobre meio ambiente, sustentabilidade, poluição mundial, entre outros temas.

Durante este primeiro encontro mundial não ficou claramente definido o conceito de sustentabilidade, mas sim a ideia de Eco desenvolvimento, ponto convergente e que trouxe a tona um debate que até então estava conscrita a pesquisadores ecológicos e ambientais.

É de se destacar, no entanto, que o primeiro encontro mundial sobre sustentabilidade e meio ambiente não obteve como fruto quaisquer grandes avanços na esfera normativa das nações nele presentes, pouco repercutindo diretamente na

---

<sup>12</sup> A Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – 1972, ficou conhecida mundialmente como Estocolmo 1972, tendo introduzido várias temáticas ainda não abordadas a nível mundial, principalmente com relação ao meio ambiente e sustentabilidade. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>. Na data de 11/05/2014.

esfera prática e atuante do meio ambiente e da sustentabilidade.

Entretanto, em decorrência de tal evento internacional foram possíveis outros debates relacionados a sustentabilidade, os quais realmente tiveram implicações valoráveis sobre a proteção ambiental e de sustentabilidade.

Evidenciado tais pontos, apresenta um primeiro conceito sobre sustentabilidade, caracterizada por Juarez Freitas<sup>13</sup> como: “O princípio da sustentabilidade significa pensar em referencias arrojadas, com respeito consciente e pleno à titularidade dos direitos daqueles que ainda não nasceram e à ligação de todo os seres, acima das coisas”.

Ainda sobre o tema, cabe destacar o conceito abordado por Cruz e Bonar<sup>14</sup>, que afirmam:

Sobre a amplitude da sustentabilidade Piñar Mañas, fazendo referência ao que propõe Michael Decleris, explica que a mesma consiste na: a) conservação e recuperação quando esta seja necessária, do adequado capital natural para promover uma política qualitativa de desenvolvimento; e b) inclusão de critérios ambientais, culturais, sociais e econômicos no planejamento e na implementação das decisões sobre desenvolvimento. No atual contexto da sociedade do conhecimento, defende-se também a variável tecnológica como elemento de possível ampliação da sustentabilidade.

Informa-se igualmente o pensamento clássico do cientista jurídico Cavalcanti<sup>15</sup>, que tratou sobre sustentabilidade como “possibilidade de se obterem continuamente condições iguais ou superiores de vida para um grupo de pessoas e seus sucessores em dado ecossistema”.

Por fim, informa-se o conceito de sustentabilidade apresentado por Sachas<sup>16</sup>, no qual tal instituto “constitui-se num conceito dinâmico, que leva em conta as necessidades crescentes das populações, num contexto internacional em constante expansão”.

---

<sup>13</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. São Paulo: Editora Fórum, 2009. p. 34.

<sup>14</sup> CRUZ, Paulo Marcio, BONAR, Zenildor. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí : UNIVALI, 2012. p. 51.

<sup>15</sup> CAVALCANTI, Clovis. **Sustentabilidade da economia**: paradigmas alternativos da realização econômica. In: CAVALCANTI, Clovis (org). **Desenvolvimento e natureza**: estudo para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco. 1998. p. 161.

<sup>16</sup> SACHS, Ignacy. **Desarrollo sustentable**, bio-industrialización descentralizada y nuevas configuraciones rural-urbanas. Los casos de India y Brasil. Pensamiento Iberoamericano 46, 1990. p. 235-236.

Apresentados estes moldes iniciais sobre o tema, contendo conceitos amplos sobre a noção de sustentabilidade, cabe explicar neste momento quais são as vertentes que a sustentabilidade tomou ao longo do tempo, especificando-se em segmentos diferenciados, com características peculiares, todavia direcionados a um fim comum.

## **2.1 AS FORMAS DE SUSTENTABILIDADE**

O tema sustentabilidade, conforme apresentado anteriormente, ganhou força a partir da década de 70, tendo como um dos grandes marcos a conferência mundial sobre o meio ambiente no Rio de Janeiro de 1992 (Rio-92). Atualmente, a sustentabilidade passou a ser abordada sobre aspectos diferenciados, os quais subdividiram o tema em seis vertentes.

Cabe ainda informar, que as primeiras subdivisões de sustentabilidade apenas abordavam três temas, sustentabilidade social, econômica e ambiental, contendo cada uma destas divisões centrais no que concerna a sustentabilidade.

Para o presente estudo será analisada apenas a vertente ambiental da sustentabilidade, uma vez que esta tem relação mais direta com a Avaliação Ambiental Estratégica. Informa-se, no entanto, que todas as demais formas de sustentabilidade poderiam ser interligadas com a mesma, no entanto para o presente estudo abordou-se apenas a sustentabilidade ambiental por questões de afinidade dos institutos.

Narrado isto, seguem os tópicos contendo breve conceituação e explanação sobre a sustentabilidade ambiental, passando em seguida para a relação de tal instituto com a Avaliação Ambiental Estratégica e a importância de uma normativa específica sobre o tema.

### **2.1.1 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**

A sustentabilidade ambiental, surge como o primeiro e mais debatido ramo da sustentabilidade, uma vez que sua discussão inicia em meados do século XX, quando compreende-se a necessidade de preservação do meio ambiente.

A visível finitude das matérias primas e dos combustíveis fósseis iniciou um processo de preocupação social com o meio ambiente, principalmente frente a visível extinção de determinadas espécies, bem como com as alterações climáticas apresentadas no século XX e XXI.

Não obstante das alterações climáticas, finitude de recursos e extinção de espécies, o principal impulsionador dos estudos relacionados a sustentabilidade ambiental ocorreram após os primeiros colapsos relacionados a escassez da produção de petróleo em escala mundial.

Baseados neste fato foram realizados os primeiros estudos sobre a repercussão das atitudes do homem no meio ambiente a ele relacionado. Retomando a ideia de escassez do petróleo, vale transcrever os ditames do economista Jeremy Rifkin<sup>17</sup>, que cita em sua obra a visível diminuição da produção petrolífera, ano após ano.

King Hubbert foi um geofísico que trabalhou para a Shell Oil Company em 1956. Hubbert publicou um trabalho que se tornou famoso, prevendo o pico da produção de petróleo nos 48 Estados entre 1965 e 1970. Na época, sua projeção foi ridicularizada por colegas que afirmaram que a América era a maior produtora de petróleo no mundo. A própria ideia de que poderíamos perder nossa preeminência era inimaginável e foi descartada. A previsão dele, no entanto, se revelou correta. A produção de petróleo nos Estados Unidos atingiu um pico em 1970 e começou seu longo declínio.

Neste sentido, foi a falta de combustíveis que despertou as nações e as empresas privadas para a fundamental necessidade de produção de mecanismos mais sustentáveis e auto recicláveis, a fim de que a sociedade pudesse continuar produzindo, sem necessariamente acabar com os meios de sobrevivência do planeta, ou ainda deixa-los tão mais caros, que ainda menos indivíduos conseguiriam adquiri-los.

Ainda utilizando dos estudos estabelecidos por Rifkin<sup>18</sup>, transcreve-se uma das repercussões geradas pela falta de petróleo nos Estados Unidos da América e no mundo.

---

<sup>17</sup> RIFKIN, Jeremy. **A terceira revolução industrial: como o poder lateral está transformando a energia, economia e mundo**. São Paulo: M.Books do Brasil, 2012. p. 36.

<sup>18</sup> RIFKIN, Jeremy. **A terceira revolução industrial: como o poder lateral está transformando a energia, economia e mundo**. São Paulo: M.Books do Brasil, 2012. p. 35.

Trinta e cinco anos depois, em julho de 2008, o preço do petróleo no mercado mundial atingiu o recorde de \$147,00 por barril. Apenas sete anos antes, o petróleo era vendido por menos de \$ 24 por barril. Em 2001, sugeri que a crise do petróleo estava para ocorrer e eu seu preço do óleo poderia chegar a mais de \$ 50 por barril em poucos anos. Meus comentários foram recebidos com ceticismo generalizado e até mesmo com desdém. “Não enquanto vivermos”, foi a resposta do setor petrolífero e de alguns geólogos e economistas.

Narrados estes pontos históricos que alvoroçaram tanto os ambientalistas quanto economistas e governantes, cabe informar que o tema da sustentabilidade ambiental sofreu amplas discussões durante a década de noventa, inclusive no tocante a preservação do meio ambiente para as futuras gerações, que nitidamente encontraram-se prejudicadas pela produção e consumo exagerado da natureza nos dias presentes.

De maneira ainda mais recente, destaca-se o grande debate mundial sobre a poluição do meio ambiente, principalmente no tocante as emissões de CO<sup>2</sup> na atmosfera, as quais já apresentavam níveis alarmantes.

Sobre o tema, os doutrinadores David King e Gabrielle Walker<sup>19</sup>, sistematizam as mudanças climáticas inerentes ao aumento da produção de CO<sup>2</sup>, como muito bem se visualiza do trecho que segue:

Verdade é que as fontes naturais emitem muito mais dióxido de carbono do que os seres humanos, mas também é verdade que as fontes naturais absorvem mais dióxido de carbono. Falando de modo geral, a natureza está em equilíbrio no que diz respeito ao carbono. As emissões humanas é que tiraram o mundo do equilíbrio.

Vencida esta introdução histórica, sobre o instituto da sustentabilidade ambiental, cabe abordar o conceito operacional retirado de Freitas<sup>20</sup>, que traz a sustentabilidade ambiental como um meio de se atingir a dignidade do ambiente, assim como reconhecer a defesa no direito das gerações futuras ao meio ambiente limpo, em todos os aspectos.

Notoriamente a sustentabilidade ambiental, como um dos primeiros itens estudados dentro da sustentabilidade, possui diferenciados conceitos, como verifica-se

---

<sup>19</sup> KING, David; WALKER, Gabrielle. **Hot topic**: como combater o aquecimento global. São Paulo: Dom quixote, 2012. p. 61.

<sup>20</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. São Paulo: Editora Fórum, 2009.

dos ditames apresentados por Neves<sup>21</sup> que transcreve a sustentabilidade ambiental como “conservação geográfica, equilíbrio de ecossistemas, erradicação da pobreza e da exclusão, respeito aos direitos humanos e integração social. Abarca todas as dimensões da sustentabilidade através de seus processos complexos.”

Encerrando a fase de apresentação de conceitos sobre o tema, evidenciam-se os ditames do professor Milaré<sup>22</sup>, o qual apresenta a sustentabilidade como:

A sustentabilidade inerente aos próprios recursos da natureza prende-se as cadeias ecossistêmicas, nas quais a existência e perpetuação de alguns desses recursos dependem naturalmente de outros recursos. Sem essa sustentabilidade haveria o comprometimento da própria biodiversidade, com a aceleração da sua perda, culminando em riscos aos ecossistemas planetários. Como se pode ver a sustentabilidade vai mais além dos destinos da espécie humana: ela alcança a perpetuação da vida e o valor intrínseco da criação ou do mundo natural.

Narrados todos os conceitos apresentados, nota-se que a sustentabilidade ambiental, pondera predominantemente a relação do homem com o meio ambiente, buscando mecanismo para que se possa produzir sem uma degradação exacerbada.

Em linhas gerais, a sustentabilidade ambiental foca seus estudos em meios alternativos de geração de energia, produção e tratamento de resíduos, entre outros tópicos, no afã de possibilitar a continuidade da vida no planeta, incluindo a vida do ser humano nele.

Cabe destacar que a ideologia ambiental, presença constante na sustentabilidade, gera tamanha repercussão que existem debates internacionais sobre a limitação legal e constitucional sobre a necessidade de proteção ambiental, inclusive abordando a proibição do retrocesso.

Finaliza-se tal tópico dentro da sustentabilidade, informando que surge com muita força inúmeros debates sobre sustentabilidade ambiental, uma vez que não se admite, dentro do prisma da sustentabilidade ampla, qualquer evasão da responsabilidade ou retrocesso no que tange a biodiversidade, sob pena de

---

<sup>21</sup> NEVES, Lafaiete Santos. **Sustentabilidade**: anais de textos selecionados do 5º seminário sobre sustentabilidade. Curitiba; Juruá. 2011. p. 17.

<sup>22</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco, doutrina, jurisprudência e glossário. 5 ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2007. p. 65.

empobrecimento da qualidade de vida no planeta terra.<sup>23</sup>

### 3. A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS SOMANDO FORÇAS COM A SUSTENTABILIDADE

Vistos os pontos abordados até o presente momento, qual sejam a avaliação ambiental estratégica e a sustentabilidade ambiental, temos dois institutos diversos, porém interligados e de extrema importância para um futuro comum e necessário do país.

Compreende-se com a análise dos itens até aqui apresentados, que a Avaliação Ambiental Estratégica serve para a promoção de políticas, programas e planos públicos, no intuito de melhorar o desenvolvimento nacional, aplicando formas de proteção ampla e em longo prazo para o meio ambiente, além da execução de atividades que geram uma política pública de sustentabilidade e de melhor emprego do orçamento estatal.

Inclusive, segundo apresenta o ministério do meio ambiente<sup>24</sup>, em seu conceito sobre o tema, a Avaliação Ambiental Estratégica está ligada a promoção de sustentabilidade.

A definição de AAE que procure conciliar a noção de procedimento sistemático, pró-ativo e participativo, decorrente dos princípios da avaliação de impacto ambiental, com a natureza contínua e estratégica dos processos decisórios a que se deve aplicar e, ainda, com a necessidade de se garantir uma perspectiva integradora das vertentes fundamentais de um processo de sustentabilidade.

Dito isto, informa-se que a sustentabilidade por sua vez aplica-se para muito além da preservação ambiental, citando como exemplo a sustentabilidade social e econômico, possuindo neste viés extrema importância no tocante a preservação do meio ambiente bem como da sustentabilidade ambiental.

Tal forma de sustentabilidade almeja a aplicação de mecanismos e medidas para que a natureza seja preservada, levando em consideração a interação do ser

---

<sup>23</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. São Paulo: Editora Fórum, 2009. p. 62.

<sup>24</sup> Informações retiradas do site do Ministério Do Meio Ambiente, foram extraídas do site do ministério. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa\\_pnla/\\_arquivos/aae.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/aae.pdf). Na data de 20 de agosto de 2014.

humano com outras espécies, bem como a própria sobrevivência do homem no planeta.

A aplicação da sustentabilidade pode, inclusive, representar uma diminuição no crescimento, que leva em conta apenas o PIB, contando que ocorra uma preservação do meio, uma melhora na qualidade de vida, entre outros, conforme afirma Jacobi<sup>25</sup>:

Assim, a ideia de sustentabilidade implica a prevalência da premissa de que é preciso definir uma limitação nas possibilidades de crescimento e um conjunto de iniciativas que levem em conta a existência de interlocutores e participantes sociais relevantes e ativos através de práticas educativas e de um processo de diálogo informado, o que reforça um sentimento de co-responsabilização e de constituição de valores éticos.

Expostos estes argumentos, entende-se que, apesar de não serem institutos idênticos, os objetos fins da Avaliação Ambiental Estratégica e da sustentabilidade ambiental podem ser consideradas deveras semelhantes, uma vez que tendem a preservar e promover um meio ambiente melhor, em vários aspectos.

Dito isto, deve-se compreender que a figura da sustentabilidade é muito maior que a Avaliação Ambiental Estratégica, uma vez que trabalha todas as formas de proteção do meio ambiente, podendo ser posta em prática na avaliação dos impactos ambientais, estudo do impacto ambiental, entre outros.

Todavia, este caráter, como afirma o professor Gabriel Ferrer<sup>26</sup>, “guarda chuva” da sustentabilidade não diminui sua inter-relação com a Avaliação Ambiental Estratégica podendo servir de amplificador deste instituto, fazendo com que sua normatização ocorra de maneira mais célere.

Assim, se ao mesmo tempo a sustentabilidade é um princípio amplo e com proeminência nas discussões sobre a preservação do meio ambiente, seu caráter generalista não tem aplicação isolada, servindo como mecanismo para a sustentabilidade, todas as demais normas que a coloquem em prática.

Desta forma, a Avaliação Ambiental Estratégica serve de base para a

---

<sup>25</sup> JACOBI, Pedro. **Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade.** Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742003000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742003000100008&script=sci_arttext). Na data de 24 de agosto de 2014.

<sup>26</sup> FERRER, Gabriel Real. Calidad de vida, médio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro? **Revista NEJ - Eletrônica**, Vol. 17 - n. 3 - p. 319 / setdez 2012 321.



maximização da sustentabilidade, devendo ser aplicada em todo o território brasileiro de forma indiscriminada, e não isoladamente em alguns empreendimentos conforme se verifica na realidade brasileira.

Entretanto, para que seja realmente aplicável o instituto da Avaliação Ambiental Estratégica, é preciso que ocorra sua normatização, sendo instituída uma lei específica quanto ao tema dentro do ordenamento jurídico brasileiro, ou ainda que seja modificada a lei 6.938/81.

### **3.1 DA CRIAÇÃO DA NORMA**

Dois itens necessitam ser tratados no tocante a legislação, primeiramente no tocante as normas já positivadas no ordenamento, e em seguida a necessidade de implementação de uma legislação mais eficiente e focada exclusivamente na promoção da avaliação ambiental estratégica.

Destarte, destaca-se que o Brasil não possui uma legislação específica no tocante a Avaliação Ambiental Estratégica, conforme já citado no início do presente estudo, contudo, cabe aqui mencionar a criação do Estatuto das Cidades – Lei 10.257/2001<sup>27</sup>, que dentre outros importantes avanços, determina um conteúdo mínimo para o plano diretor e estabeleceu normas para sua elaboração.

O Estatuto da Cidade, apesar de não servir exclusivamente para a aplicação de políticas relacionados a avaliação ambiental, tem a função de estabelecer, frente as políticas públicas, planos para a alocação de bens, investimentos públicos para o desenvolvimento urbano.

A necessidade de criação de um plano diretor serve como base para a aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica, no entanto seu estudo está intimamente mais relacionado com políticas mais amplas de desenvolvimento urbano municipal, deixando de lado por vezes as questões mais ligadas ao meio ambiente.

Assim, mesmo que sua eficácia não seja completa, sua implementação serve de

---

<sup>27</sup> Brasil, República Federativa do. Lei 10.257/2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm), na data de 15 de agosto de 2014.

grande auxílio, e base normativa, para a instituição de uma política eficiente no tocante a Avaliação Ambiental Estratégica.

De outra sorte, no tocante a uma legislação específica, convêm citar que atualmente tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n.º 2.072/03<sup>28</sup>, elaborado pelo deputado Fernando Gabeira, que pretende a institucionalização da Avaliação Ambiental Estratégica no âmbito Federal.

Tal implementação legislativa ocorrerá por meio de alteração da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, obrigando a realização da Avaliação Ambiental Estratégica no processo de formulação de Políticas Programas e Planos<sup>29</sup>.

Segundo a proposta de lei apresentada, em caso de aprovação, deverão os órgãos da administração pública, tanto direta como indireta, serem responsabilizados pela formulação de Políticas Programas e Planos baseados em uma Avaliação Ambiental Estratégica integrada e voltada para a promoção e preservação do meio ambiente.

Desta feita, a aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica ainda é muito reduzida, sendo necessária sua normatização para real aplicação cotidiana, frente ao processo legalista no que tange a administração pública<sup>30</sup>.

Assim, somente com a implementação de normas específicas poderá ocorrer a aplicação da avaliação, servindo como propulsor do princípio da sustentabilidade, sendo auxiliado por este para sua real aplicação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

<sup>28</sup> GABEIRA, Fernando. Projeto de Lei. Altera a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, a fim de dispor sobre a avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas. Câmara dos Deputados, Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=134963>. Na data de 15 de agosto de 2014.

<sup>29</sup> Atualmente a proposta encontra-se em debate nas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD).

<sup>30</sup> Como leciona Hely Lopes Meirelles: “a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”. MIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

Tratou-se de abordar no presente artigo inicialmente o instituto da Avaliação Ambiental Estratégica, sua formação e a forma que ela encontra-se normatizada ou não dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Com tal estudo pode-se verificar que a Avaliação Ambiental Estratégica está ligada com iniciativas internacionais de promoção do meio ambiente, uma vez que os demais institutos relacionados com a avaliação ambiental não são suficientes para a realização do planejamento amplo que hoje é necessário para com o meio ambiente.

Em seguida fora trabalhada a sustentabilidade, sua conceituação e formação, bem como a visão da sustentabilidade ambiental, forma de divisão da sustentabilidade clássica, estabelecendo a importância desta divisão e como ela pode ser aplicada na sociedade.

Vencida esta etapa, restou evidente a relação que existe entre a Avaliação Ambiental Estratégica e a sustentabilidade, principalmente em sua esfera ambiental, demonstrando o vínculo entre o planejamento geral e multifocado de fatos para as produções das melhores soluções possíveis.

Isto posto, algumas considerações foram traçadas para a ampliação da Avaliação Ambiental Estratégica dentro da esfera brasileira, dentre as quais se destaca a criação de uma legislação específica sobre o tema, uma vez que no Brasil a Avaliação Ambiental Estratégica não é uma obrigação legal.

Assim, caso não seja estabelecida uma norma positivada, tanto não existe a coerção do ente público, como ainda tecnicamente este não a pode promover, com base no princípio da legalidade.

Desta feita, não apenas a sustentabilidade se reforça com a Avaliação Ambiental Estratégica, como esta, pode-se utilizar da sustentabilidade como uma forma de autopromoção e de criação de uma norma específica.

## **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

CAVALCANTI, Clovis. Sustentabilidade da economia: paradigmas alternativos da realização econômica. In: CAVALCANTI, Clovis (org). **Desenvolvimento e natureza:**

estudo para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco. 1998.

CRUZ, Paulo Marcio, BONAR, Zenildor. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012.

FERRER, Gabriel Real. Calidad de vida, médio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro? **Revista NEJ - Eletrônica**, Vol. 17 - n. 3 - p. 319 / setdez 2012 321.

FERNANDES, P.; PARADA, F. **A Avaliação Ambiental Estratégica de planos e programas do sector eléctrico: práticas mundiais e a experiência da rede eléctrica nacional**. XIII Encuentro Regional Iberoamericano de Cigré. Porto Iguazu – Argentina, 2009. Disponível em: <<http://www.labplan.ufsc.br/congressos/XIII%20Eriac/C3/C3-04.pdf>> Acesso em: 25 de fevereiro de 2013.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. São Paulo: Editora Fórum, 2009.

GOMEZ OREA, Domingo. **Evaluación Ambiental Estratégica**: un instrumento para integrar el Médio Ambiente en la Elaboración de Planes y Programas. Mundi-Prensa. 2007.

JACOBI, Pedro. **Educação ambiental, cidadania e sustentabilidade**. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742003000100008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742003000100008&script=sci_arttext). Na data de 24 de agosto de 2014.

KING, David; WALKER, Gabrielle. **Hot topic**: como combater o aquecimento global. São Paulo: Dom quixote, 2012.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco, doutrina, jurisprudência e glossário. 5 ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2007.

MIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

NEVES, Lafaita Santos. **Sustentabilidade**: anais de textos selecionados do 5º seminário sobre sustentabilidade. Curitiba; Juruá. 2011.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 12ª Edição

revisada. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

RIFKIN, Jeremy. **A terceira revolução industrial**: como o poder lateral está transformando a energia, economia e mundo. São Paulo: M.Books do Brasil, 2012.

SACHS, Ignacy. **Desarrollo sustentable, bio-industrialización descentralizada y nuevas configuraciones rural-urbanas. Los casos de India y Brasil**. Pensamiento Iberoamericano 46, 1990.

Sadler, B.; Verheem, R. **Strategic Environmental Assessment**: Status, Challenges and Future Directions. Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment of the Netherlands, The Hague, 1996.

SILVA, Frederico Rodriguez. Avaliação ambiental estratégica como instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. UniBrasil - Faculdades Integradas do Brasil: Curitiba, 2010.

SÁNCHEZ, L. E. Tiering **Strategic Environmental Assessment and Project Environmental Impact Assessment in Highway Planning in São Paulo, Brazil**. Environmental Impact Assessment Review 28: 515-522.

THERIVEL, R.; WILSON, E.; THOMPSON, S.; HEANEY, PRITCHARD, D. – **Strategic Environmental Assessment**. Earthscan, London, 1992.

# AUDITORIA AMBIENTAL OU ECOAUDITORIA: INSTRUMENTO DE SUSTENTABILIDADE

Sonia Aparecida de Carvalho<sup>1</sup>

Celso Costa Ramires<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

O artigo trata a auditoria ambiental ou ecoauditoria como um instrumento de sustentabilidade. Nessa perspectiva, o artigo propõe questionar a auditoria ambiental voluntária e compulsória como uma ferramenta de sustentabilidade, bem como a discordância de posições jurídicas sobre a inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 13.448 de 2002, que estabelece a auditoria ambiental compulsória ou obrigatória no Estado do Paraná.

Inicialmente, na primeira etapa, pesquisa-se o novo paradigma de sustentabilidade ambiental, social, econômica e tecnológica na sociedade moderna e as implicações das relações no ser humano e no meio ambiente.

Posteriormente, na segunda etapa, analisa-se a auditoria ambiental ou ecoauditoria como instrumento de sustentabilidade e o sistema de gestão ambiental das organizações ou empresas públicas e privadas.

Finalmente, na terceira etapa, investiga-se a auditoria compulsória ou obrigatória no Brasil, os efeitos da implementação de normas ambientais e a discordância de posições jurídicas sobre a inconstitucionalidade da Lei Estadual que estabelece a auditoria ambiental compulsória.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI - SC. Mestra em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC - RS. Especialista em Direito do Trabalho pela Universidade Castelo Branco - UCB - RJ. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Norte do Paraná - UNOPAR - PR. Especialista em Direito Previdenciário por esta mesma Instituição. *E-mail*: sonia.adv.2008@hotmail.com.

<sup>2</sup> Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI - SC. Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus - FDDJ - SC. Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de SC. *E-mail*: celso@tce.sc.gov.br.

## 1. O PARADIGMA DE SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL, SOCIAL E ECONÔMICA

A noção de sustentabilidade refere-se a três dimensões distintas, ou seja, a ecológica, a social e a econômica, porquanto se trata da reprodução e produção das sociedades humanas no conjunto da biosfera. O atual modelo de economia e de sociedade tem que respeitar a capacidade de reprodução da Terra e reconhecer que os seres vivos são subsistemas dependentes da biosfera. A sustentabilidade propõe intensas transformações, em longo prazo, nas três dimensões para reorganizar os sistemas humanos.

En el plano ecológico parece evidente considerar la inviabilidad de la vida humana y de las sociedades durante mucho tiempo si estas se desarrollan en contradicción con los límites y procesos que las sostienen. Somos seres ecodependientes y como tales vivimos y somos en la naturaleza. En la dimensión social, la sostenibilidad se relaciona con la capacidad de satisfacer las necesidades humanas de forma justa y con la condición de interdependencia que caracteriza a los seres humanos [...]. Desde el punto de vista económico, existen bienes, procesos y trabajos que son los que permiten satisfacer las necesidades de las personas. Sin embargo estas tres patas no son iguales, sino que se asemejan a esas muñecas rusas que encajan unas dentro de otras.<sup>3</sup>

A sustentabilidade busca produzir valor e bem estar reduzindo a utilização de recursos naturais visando à manutenção da vida. Os seres humanos necessitam desenvolver não só a mudança de percepção, mas a mudança de valores e de organização social na sociedade. Nesse sentido, segundo afirma Capra<sup>4</sup>, “uma sociedade sustentável é aquela que satisfaz suas necessidades sem diminuir as perspectivas das gerações futuras, [...] criar comunidades sustentáveis, isto é, ambientes sociais e culturais”, para satisfazer as necessidades essenciais individuais e coletivas como garantir a sobrevivência das presentes e futuras gerações.

A sustentabilidade pode ser entendida como um conceito ecológico, isto é, como a capacidade que tem um ecossistema de atender as necessidades das populações que nele vivem, ou como um conceito político que limita o crescimento em função da

---

<sup>3</sup> RIECHMANN, Jorge; REYES, Luis González; HERRERO, Yayo; MADORRÁN, Carmen. **Qué hacemos hoy cuando nos encontramos frente a la amenaza de una crisis mayor que la económica: la ecológica**. Madrid: Ediciones Akal, S. A., 2012, p. 35-36.

<sup>4</sup> CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2006, p. 24.

dotação de recursos naturais, da tecnologia aplicada no uso desses recursos e do nível efetivo de bem estar da coletividade. [...] Do ponto de vista ecológico, a sustentabilidade refere-se aos recursos naturais existentes numa sociedade que representam à capacidade natural de suporte as ações empreendedoras locais. [...] Sob a ótica política, a sustentabilidade representa a capacidade de a sociedade organizar-se por si mesma, a capacidade de sustentação. Portanto, existem duas precondições para o desenvolvimento da sustentabilidade: a capacidade natural de suporte (recursos naturais existentes) e a capacidade de sustentação (atividades sociais, políticas e econômicas geradas pela própria sociedade em seu próprio benefício).<sup>5</sup>

Assim, a sustentabilidade inerente aos próprios recursos da natureza interliga-se as cadeias ecossistêmicas, nas quais a existência e perpetuação dos recursos naturais dependem de outros recursos, ou seja, “a sustentabilidade vai além dos destinos da espécie humana: ela alcança a perpetuação da vida e o valor intrínseco da criação ou do mundo natural”.<sup>6</sup> Por conseguinte, quando a sociedade destrói o meio ambiente natural, está destruindo o seu próprio *habitat* e comprometendo a sua vivência, igualmente, o ser humano desconhece que na natureza tudo se encontra interligado e dependente, consistindo um processo sistêmico. O comportamento de cada membro vivo do ecossistema depende do comportamento de muitos outros, do mesmo modo, a interdependência ecológica significa entender as relações entre os sistemas.

A natureza cíclica dos processos ecológicos é um importante princípio da ecologia. Os laços de realimentação dos ecossistemas são as vias ao longo das quais os nutrientes são continuamente reciclados. Sendo sistemas abertos, todos os organismos de um ecossistema produzem resíduos, mas o que é resíduo para uma espécie é alimento para outra, de tal modo que o ecossistema como um todo permanece livre de resíduos. [...] Um dos principais desacordos entre a economia e a ecologia deriva do fato de que a natureza é cíclica, enquanto que nossos sistemas industriais são lineares. Nossas atividades comerciais extraem recursos, transformam-nos em produtos e em resíduos, e vendem os produtos a consumidores, que descartam ainda mais resíduos depois de ter consumido os produtos. Os padrões sustentáveis de produção e de consumo precisam ser cíclicos, imitando os processos cíclicos da natureza. Para conseguir esses padrões cíclicos, precisamos planejar num nível fundamental nossas atividades comerciais e nossa economia.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 68.

<sup>6</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. p. 68.

<sup>7</sup> CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. p. 232.



Nesse contexto, todos os membros de uma comunidade ecológica estão interligados numa extensa rede de relações, bem como à interdependência ecológica. O comportamento de cada ser vivo do ecossistema depende dos outros seres vivos na teia da vida. Os ecossistemas diferem dos organismos individuais porque são sistemas fechados com relação ao fluxo de matéria, embora sejam abertos com relação ao fluxo de energia.

O novo paradigma pode ser chamado de uma visão de mundo holística, que concebe o mundo como um todo integrado, e não como uma coleção de partes dissociadas. Pode também ser denominada visão ecológica, se o termo ecológica for empregado num sentido muito mais amplo e mais profundo que o usual. A percepção ecológica profunda reconhece a interdependência fundamental de todos os fenômenos, e o fato de que, enquanto indivíduos e sociedades, estamos todos encaixados nos processos cíclicos da natureza, e, em última análise, somos dependentes desses processos.<sup>8</sup>

A distinção entre a concepção holística e ecológica baseia-se nos sistemas vivos e conexões com o meio ambiente. A visão holística significa compreender a biosfera como um todo e a interdependência de suas partes, logo, a visão ecológica significa a percepção que a biosfera se encaixa no ambiente natural e social, além disso, é provedora de matérias primas, como a natureza tem limites físicos e biológicos.<sup>9</sup>

É a manutenção das condições da natureza ou do ecossistema que tornam a vida humana possível, pois a sociedade não pode entrar em colapso com os sistemas naturais. Nessa linha, Cruz e Bodnar<sup>10</sup> defendem que “a sustentabilidade importa em transformação social, sendo conceito integrador e unificante, isso implica na celebração da unidade ser humano e natureza, na origem e no destino comum”. Disso se apreende que a sustentabilidade deve contribuir com os demais princípios constitucionais e, com a atuação conjunta da sociedade civil do Estado, precisa buscar a sustentabilidade ecológica e social.<sup>11</sup>

O princípio da sustentabilidade surge como uma resposta à fratura da razão modernizadora e como uma condição para construir uma nova racionalidade

---

<sup>8</sup> CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. p. 25.

<sup>9</sup> CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. p. 25.

<sup>10</sup> CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo (Orgs.). **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012. Disponível em: <http://www.univali.br/ppcj/ebook>. Acesso em: 5 mai. 2013, p. 51.

<sup>11</sup> CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo (Orgs.). **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. p. 52.

produtiva, fundada no potencial ecológico e em novos sentidos de civilização a partir da diversidade cultural do gênero humano.<sup>12</sup>

Também, segundo afirma Leff<sup>13</sup>, “a sustentabilidade é uma maneira de repensar a produção e o processo econômico, de abrir o fluxo do tempo a partir da reconfiguração das identidades, rompendo o cerco do mundo e o fechamento da história impostos pela globalização econômica”. Isso significa dizer que a sustentabilidade é uma maneira de abrir o curso da história para um futuro que recria as condições de vida das gerações vindouras no planeta.

A construção da sustentabilidade implica uma ideia e uma visão de futuro que a cegueira da razão positivista é incapaz de ver. Portanto, para isso é necessário abrir o curso da história para uma nova racionalidade - para racionalidades alternativas, para uma ética da outridade e para um diálogo de saberes.<sup>14</sup>

Além disso, Leff<sup>15</sup> salienta que “o conceito de sustentabilidade surge do reconhecimento da função de suporte da natureza, condição e potencial do processo de produção”. A noção de sustentabilidade fundamenta-se na tripla dimensão, ou seja, a econômica, a social e a ambiental, como regula, de forma justa e harmônica, o ambiente natural com os semelhantes e estabelece relações e interações mútuas entre os seres humanos e a natureza.

O conceito de sustentabilidade se funda no reconhecimento dos limites e potenciais da natureza, assim como a complexidade ambiental, inspirando uma nova compreensão do mundo para enfrentar os desafios da humanidade no terceiro milênio. O conceito de sustentabilidade promove uma nova aliança natureza e cultura fundando uma nova economia, reorientando os potenciais da ciência e da tecnologia, e construindo uma nova cultura política baseada em uma ética da sustentabilidade, em valores, crenças, sentimentos e saberes, que renovam os sentidos existenciais, os modos de vida e as formas de habitar o planeta Terra.<sup>16</sup>

A ética da sustentabilidade compreende um novo saber capaz de entender as complexas interações entre a sociedade e a natureza. A ética da sustentabilidade propõe a interligação de processos ecológicos, sociais, econômicos, culturais e

---

<sup>12</sup> LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 31.

<sup>13</sup> LEFF, Enrique. **Discursos sustentáveis.** Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010, p. 31.

<sup>14</sup> LEFF, Enrique. **Discursos sustentáveis.** p. 72-73.

<sup>15</sup> LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** p. 15.

<sup>16</sup> GALANO, Carlos *et al.* **Manifesto pela vida: por uma ética para a sustentabilidade.** p. 1-11. Disponível em: <[http://www.pnuma.org/educamb/Manif\\_pela\\_Vida.pdf](http://www.pnuma.org/educamb/Manif_pela_Vida.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2012, p. 1-2.

tecnológicos, para obter uma sociedade sustentável. Conforme assevera Galano<sup>17</sup>, “a ética da sustentabilidade coloca a vida acima do interesse econômico e político. [...] A sustentabilidade só será possível se recuperarmos o desejo de vida que sustenta o sentido da existência humana”.

Nesse contexto, “la sostenibilidad es una noción positiva y altamente proactiva que supone la introducción de los cambios necesarios para que la sociedad planetaria, constituida por la humanidad, sea capaz de perpetuarse indefinidamente en el tiempo”<sup>18</sup>, dito de outro modo, uma sociedade capaz de permanecer indefinidamente no tempo, conseqüentemente, a sustentabilidade busca uma sociedade global, constituída pela humanidade.

El paradigma actual de la humanidad es la sostenibilidad. La voluntad de articular una nueva sociedad capaz de perpetuarse en el tiempo en unas condiciones dignas. El deterioro material del Planeta es insostenible, pero también es insostenible la miseria y la exclusión social, la injusticia y la opresión, la esclavitud y la dominación cultural y económica.<sup>19</sup>

Deste modo, quando se fala em sustentabilidade, se pensa na sustentabilidade ambiental, porque se necessita do entorno para sobreviver. Mas, quando se pensa em uma sociedade, não se trata somente de pensar em sobreviver, mas em criar uma sociedade global mais justa. Para isso, é preciso falar nas dimensões ambiental, social, econômica e tecnológica. É necessário buscar uma sociedade que possa resolver os problemas da injustiça social, bem como os demais Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

A partir de los Objetivos del Milenio y de la Conferencia de Johannesburgo se ha ido consolidan lo concepto de sostenibilidad y la triple dimensión en la que se proyecta, la ambiental, la social y la económica. [...] En definitiva, de lo que se trata es de encontrar una nueva forma de relación, más armónica, con nuestro entorno natural, por una parte, y con nuestros semejantes, por otra.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> GALANO, Carlos *et al.* **Manifesto pela vida**: por uma ética para a sustentabilidade. p. 11.

<sup>18</sup> REAL FERRER, Gabriel. Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del Derecho. *In*: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira *et al* (Orgs.). **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2013, p. 7-30. Disponível em: <http://www.univali.br/ppcj/ebook>. Acesso em: 10 set. 2013, p. 13.

<sup>19</sup> REAL FERRER, Gabriel. Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía ¿construimos juntos el futuro? **Novos Estudos Jurídicos – NEJ**, Itajaí-SC, v. 17, n. 3, p. 310-326, set./dez., 2012. Disponível em: <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202/2413>. Acesso em: 15 març. 2014, p. 319.

<sup>20</sup> REAL FERRER, Gabriel. Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía ¿construimos juntos el futuro? **Novos Estudos Jurídicos – NEJ**. p. 319-320.

A sustentabilidade econômica propõe aumentar a geração de riqueza de forma ambientalmente sustentável e de encontrar mecanismos para uma distribuição justa e uniforme, a sustentabilidade social propõe construir uma sociedade harmônica e integrada, e de garantir o acesso aos bens e serviços de forma igualitária e sustentável e a sustentabilidade ambiental propõe buscar o equilíbrio da natureza para garantir a sobrevivência e o futuro das presentes e futuras gerações.

Las dimensiones de la Sostenibilidad Ambiental: ajustar nuestro comportamiento a la capacidad de resiliencia del Planeta. Económica: garantizar un acceso más justo a las materias primas y a la tecnología, universalizar el acceso a bienes y servicios. Social: reinventar la gobernanza; evitar los procesos de exclusión; acabar con cualquier tipo de discriminación, garantizar la educación, la sanidad y la movilidad social. Tecnológico: adaptarse a la nueva tecno-sociedad; poner la ciencia y la técnica al servicio de la sostenibilidad; prevenir las tecno-catástrofes.<sup>21</sup>

Portanto, o conceito de sustentabilidade fundamenta-se nas dimensões econômica, social, ambiental e tecnológica, como regula de forma justa e harmônica o ambiente natural com os semelhantes e estabelece relações e interações mútuas entre os seres humanos e a natureza. A dimensão social prevê a inclusão social dos indivíduos e a redução das desigualdades sociais, a econômica promove o crescimento da economia dos países e a igualdade da distribuição de renda, a ambiental assegura a vida de todos os seres vivos e a tecnológica estabelece a ciência e a tecnologia a serviço da sustentabilidade.

## **2. A AUDITORIA AMBIENTAL OU ECOAUDITORIA COMO INSTRUMENTO DE SUSTENTABILIDADE**

A partir dos anos de 1970, aconteceram acidentes ambientais que causaram sérios prejuízos às empresas, apontando a necessidade de se criar novos procedimentos para as avaliações de potenciais riscos ambientais. No fim dos anos de 1980, impulsionadas com os problemas causados pelos acidentes ambientais e crescentes custos do controle da poluição, muitas empresas ou organizações internacionais iniciaram programas de prevenção do meio ambiente. Devido aos

---

<sup>21</sup> REAL FERRER, Gabriel. Principios del derecho ambiental y de la sostenibilidad. In: **SEMINÁRIO ESTADO CONTEMPORÂNEO E DIREITO AMBIENTAL**, 2014, Universidade do Vale do Itajaí- UNIVALI, Itajaí-SC, [s. p.].

acidentes ambientais ocorridos na década de 80, a International Organization for Standardization (ISO) em 1992, decidiu uma série de normas sobre gestão ambiental e como a série ISO 14000 que inclui normas com diretrizes para sistemas de gestão ambiental e auditorias ambientais.<sup>22</sup>

Então, surgiu a auditoria ambiental, por ocasião, realizada de maneira voluntária pelas organizações<sup>23</sup>, e “cujo objetivo principal da auditoria ambiental é identificar os riscos ou impactos ambientais que podem acontecer nas atividades de uma empresa, antes que se transformem em passivos ambientais”.<sup>24</sup> Também, as auditorias ambientais são realizadas para identificar os problemas ambientais associados à fabricação de produtos, operação de processos ou a prestação de serviços.<sup>25</sup> Conseqüentemente, “as auditorias ambientais estimulam, internamente, as diretrizes da empresa, e externamente, a observância de normas e regulamentos ambientais”.<sup>26</sup>

A auditoria ambiental é um procedimento sistemático através do qual se avaliará a adequação da organização, empresa ou entidade, a critérios ambientais preestabelecidos que podem ser: normas técnicas, requisitos legais, requisitos definidos pelos clientes ou pela própria empresa.

A concepção de auditoria ambiental como instrumento de gestão ambiental e conforme a definição no artigo 2º do Regulamento (CEE) n. 1.836 de 1993, do Conselho das Comunidades Europeias como o “instrumento de gestão que inclui a avaliação sistemática, documentada, periódica e objetiva do funcionamento da organização, do sistema de gestão e dos processos de proteção do ambiente”.<sup>27</sup> A auditoria ambiental ou auditoria do ambiente, de acordo com o Regulamento (CEE) n. 1.836 de 1993, objetiva “facilitar o controle da gestão das práticas com eventual

---

<sup>22</sup> PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; AGUIAR, Alexandre de Oliveira e. Auditoria ambiental. *In*: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet (Orgs.). **Curso de gestão ambiental**. Barueri, São Paulo: Manole, 2004, p. 807.

<sup>23</sup> LIMA, Rosimeire Suzuki. **Sistemas de gestão ambiental: gestão ambiental**. v. 2. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009, p. 167.

<sup>24</sup> LIMA, Rosimeire Suzuki. **Sistemas de gestão ambiental: gestão ambiental**. p. 167.

<sup>25</sup> LIMA, Rosimeire Suzuki. **Sistemas de gestão ambiental: gestão ambiental**. p. 167.

<sup>26</sup> LIMA, Rosimeire Suzuki. **Sistemas de gestão ambiental: gestão ambiental**. p. 167.

<sup>27</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 410.

impacto ambiental; avaliar a observância das políticas de ambiente da empresa”.<sup>28</sup>

A auditoria ambiental consiste em um instrumento de gestão, onde são feitas análises, para fiscalizar e limitar o impacto de atividades sobre o meio ambiente e detectar problemas e/ou soluções em diversas áreas ambientais. Com o objetivo de verificar se o setor, ou empresa estão de acordo com as disposições planejadas e/ou estabelecidas previamente, se foram implementadas com eficácia e se estão adequadas ou em conformidade à consecução dos objetivos.

A auditoria ambiental consiste no exame *sistemático, periódico, documentado e objetivo* envolvendo análises, ensaios e confirmações de ações práticas realizadas em uma empresa em relação às exigências ambientais legais, normativas e de política interna. Pode ser realizada pelo Poder Público ou pela empresa. [...] Os resultados e as técnicas da auditoria ambiental podem ser utilizados de forma interna e/ou externa ao empreendimento. A auditoria interna fornece subsídios ao aprimoramento do desempenho ambiental do empreendimento. Já a auditoria externa objetiva a averiguação deste desempenho pelo órgão ambiental; a avaliação de clientes, consumidores e da sociedade; e a obtenção de certificação.<sup>29</sup>

A auditoria ambiental permite a empresa ou organização obter a estrutura do aspecto legal, considerando a forma como são gerenciados o uso de recursos naturais e o controle e prevenção de impactos ao meio ambiente decorrente dos processos, produtos e serviços do empreendimento.

La ecoauditoría o auditoría ambiental, es un instrumento de gestión que evalúa el funcionamiento de instalaciones existentes, con el fin de conocer el grado de cumplimiento de la legislación ambiental y la aplicación de medidas de **mitigación** y control incluidas en el plan de gestión ambiental. Permite identificar, evaluar, corregir y controlar los riesgos y deterioros ambientales, garantizando el correcto funcionamiento de las políticas adoptadas sobre el medio ambiente, proporcionando ventajas tanto a la propia empresa como al entorno natural en que esta se desenvuelve.<sup>30</sup>

Nesse sentido, a auditoria ambiental ou ecoauditoria é um conjunto de pesquisas, análises e propostas de ação e monitoramento da situação ambiental da

---

<sup>28</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. p. 410-411.

<sup>29</sup> REIS, Fábio Augusto Gomes Vieira. **Curso de geologia ambiental**. Estudos ambientais. Curso de Pós-Graduação em Geociências e Meio Ambiente, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista – Unesp, SP. Disponível em: [http://www.rc.unesp.br/igce/aplicada/ead/estudos\\_ambientais/ea22.html](http://www.rc.unesp.br/igce/aplicada/ead/estudos_ambientais/ea22.html). Acesso em: 20 jun. 2014. [s. p.].

<sup>30</sup> HUGO **¿Qué es la ecoauditoría?** Ecoauditoria. Set. 2011. Disponível em: <http://ecoauditoria.org/?p=13>. Acesso em: 20 julh. 2014. [s. p.].

área, e consiste em fazer um diagnóstico ambiental, ou seja, uma descrição da atividade e um estudo técnico e social dos fatores socioeconômicos e ambientais.

En muchos casos, la auditoria medioambiental resulta incluso de obligado cumplimiento dependiendo de la legislación vigente. La auditoría ambiental o ecoauditoría comprende una evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva del funcionamiento de la organización, gerencia y equipos ambientales para proteger el medio ambiente, mediante un mejor control de las prácticas y la evaluación del cumplimiento de las políticas ambientales de la empresa, incluyendo los requisitos legales. [...] Propone soluciones para manejar los contaminantes según las normas y leyes y anticipa nuevos desafíos proponiendo medidas de prevención y mitigación apropiadas.<sup>31</sup>

Assim sendo, a auditoria ambiental ou ecoauditoria é o processo de verificação concebido para confirmar se as diretrizes de uma empresa em relação ao meio ambiente, e todos os procedimentos e regulamentos aplicáveis são cumpridos. A auditoria ambiental deve combinar o objetivo principal da empresa, o lucro, com a proteção do meio ambiente, bem como antecipar medidas de prevenção e mitigação de danos ao ambiente.

### **3. SISTEMA COMUNITÁRIO DE ECOGESTÃO E ECOAUDITORIA AMBIENTAL**

A preocupação com a utilização dos recursos naturais escassos usados para a produção de bens e o consumo da sociedade, induz as empresas ou organizações a adotar o gerenciamento de suas atividades e os impactos que estas atividades venham a causar no ambiente.

As auditorias ambientais visam adotar políticas, programas e sistemas de gestão ambiental de forma voluntária destinada à sustentabilidade, conseqüentemente, a auditoria é “um instrumento de gestão ambiental destinado a facilitar o controle da gestão das práticas com eventual impacto ambiental, bem como de avaliação das políticas de ambiente das empresas”.<sup>32</sup>

O objetivo do sistema comunitário de ecogestão e ecoauditoria consiste em promover a melhoria dos resultados ambientais das empresas ou organizações

---

<sup>31</sup> HUGO ¿Qué es la ecoauditoría? Ecoauditoria. [s. p.].

<sup>32</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. p. 412.

privadas e públicas de todos os setores de atividade econômica, como o estabelecimento e aplicação, por parte das organizações, de sistemas de gestão do ambiente, em conformidade com o regulamento; avaliação objetiva e periódica desses sistemas; formação e participação ativa do pessoal das organizações; informação ao público e às restantes partes interessadas.

O Regulamento do Conselho nº 1. 836 de 1993 instituiu o sistema de ecogestão e ecoauditoria do ambiente, tendo como objetivo definido as empresas industriais, estabelecendo critério para que estas realizassem auditorias ambientais, ou seja, realizar um exame de todas as atividades da empresa, com a finalidade de permitir e definir a participação voluntária das empresas num sistema comunitário de ecogestão e ecoauditoria.<sup>33</sup>

O Regulamento (CEE) nº 1. 836 de 1993, que permite a participação voluntária das empresas do setor industrial num sistema comunitário de ecogestão e ecoauditoria. O Regulamento (CEE) nº 1. 836 de 1993 instituiu um sistema comunitário de ecogestão e ecoauditoria ambiental, que permite às empresas industriais que o desejem, aderir a um sistema de gestão e auditoria ambiental, para avaliarem a melhorarem as suas atividades e facilitar a informação ao público.<sup>34</sup>

Os objetivos do sistema comunitário de ecogestão e ecoauditoria consistem em promover nas empresas industriais a melhoria dos sistemas de proteção ambiental e de avaliação periódica e sistemática do funcionamento desses sistemas. [...] Pode beneficiar deste programa de sistema comunitário de ecogestão e ecoauditoria, qualquer empresa industrial, que adote uma política ambiental, que para além de cumprir com a legislação em vigor, aceite voluntariamente um compromisso de controlar as suas atividades, com vista a reduzir o impacto ambiental das suas ações. A empresa deve proceder a uma avaliação ambiental que tenha em conta diversos aspectos, como as repercussões da sua atividade sobre o meio ambiente; a gestão e o uso de energia, assim como de matérias primas; a reciclagem e a eliminação de resíduos; os procedimentos em casos de acidentes ambientais.<sup>35</sup>

A auditoria do sistema de gestão ambiental consiste no “processo sistemático e

---

<sup>33</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. p. 411.

<sup>34</sup> IAPMEI. INSTITUTO DE APOIO AS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS E AO INVESTIMENTO. **Auditorias ambientais: sistema comunitário de ecogestão e ecoauditoria ambiental**. Disponível em: <http://www.iapmei.pt/iapmei-art-03.php?id=336>. Acesso em: 20 julh. 2014. [s. p.].

<sup>35</sup> IAPMEI. INSTITUTO DE APOIO AS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS E AO INVESTIMENTO. **Auditorias ambientais: sistema comunitário de ecogestão e ecoauditoria ambiental**. [s. p.].



documentado de verificação, executado para obter e avaliar evidência de auditoria para determinar se as atividades e sistemas de gestão especificados [...] estão em conformidade com os critérios de auditoria”.<sup>36</sup> A auditoria ambiental no sistema de ecogestão possibilita a empresa ou organização privada ou pública averiguar se as suas atividades estão em consonância com as normas de sistema comunitário de gestão e auditoria do meio ambiente. Desse modo, as auditorias ambientais constituem uma ferramenta de orientação gerencial, pois permitem aos empresários identificarem possíveis melhorias ambientais em suas empresas.

#### 4. A AUDITORIA AMBIENTAL COMPULSÓRIA NO BRASIL

As auditorias ambientais surgiram na década de 70 nos Estados Unidos da América, onde as empresas as adotaram voluntariamente como uma ferramenta de gerenciamento para identificar os problemas causados por suas atividades. A auditoria ambiental tem sido considerada em muitos países como uma atividade voluntária, como nos Estados Unidos, Canadá e Europa, ou seja, nos países da Europa e da América Latina a auditoria ambiental tem o caráter da voluntariedade.

A auditoria ambiental teve sua origem nos Estados Unidos, através da realização de auditorias voluntárias na década de 1970. [...] O órgão americano de proteção ao meio ambiente, serviu de instrumento para tornar as auditorias ambientais compulsórias em alguns setores industriais. Desde o final dos anos de 1980, as auditorias ambientais se tornaram uma ferramenta gerencial nas empresas.<sup>37</sup>

Ao contrário do que ocorrem nos demais países, no Brasil diversas iniciativas têm sido adotadas pelo poder público a fim de transformar a auditoria ambiental num procedimento compulsório. “No Brasil, algumas legislações estaduais e federais tornam obrigatória a auditoria ambiental, como no Estado de São Paulo e do Rio de Janeiro em 1991, de Minas Gerais em 1992, do Espírito Santo em 1993 e do Paraná em 2002”.<sup>38</sup> Entretanto, no Brasil cresce a quantidade de empresas ou organizações que adotam a auditoria ambiental compulsória ou obrigatória.

---

<sup>36</sup> LIMA, Rosimeire Suzuki. **Sistemas de gestão ambiental**: gestão ambiental. p. 181.

<sup>37</sup> CAMPOS, Lucila Maria de Souza; LERÍPIO, Alexandre de Ávila. **Auditoria ambiental**: uma ferramenta de gestão. São Paulo: Atlas, 2009, p. 3.

<sup>38</sup> REIS, Fábio Augusto Gomes Vieira. **Curso de geologia ambiental**. Estudos ambientais. [s. p.].

A auditoria ambiental obrigatória para alguns setores industriais e empresariais, os quais desenvolvem atividades potencialmente poluidoras e que acarretam riscos ao meio ambiente. [...] A auditoria ambiental compulsória é uma atividade de política ambiental e enquadra-se na categoria de auditoria pública utilizada como instrumento de ações de controle pelo poder público, enquanto as demais integram o sistema de gestão ambiental.<sup>39</sup>

A principal característica da Auditoria Ambiental Compulsória (AAC) é a imposição da execução, independente da vontade da empresa ou organização, porquanto as diretrizes e a obrigatoriedade são determinadas por lei.<sup>40</sup>

No Brasil alguns Estados vêm aprovando leis que tornam a auditoria ambiental obrigatória ou compulsória. A auditoria compulsória tem sua execução imposta por lei independente da vontade das empresas em realizá-las. Entre os Estados brasileiros que optaram pela obrigatoriedade da auditoria ambiental, o Estado do Paraná sancionou a Lei Estadual n. 13.448 de 2002, que disciplina as auditorias ambientais compulsórias e, regulamentada pelo Decreto n. 6.601 de 2003, que institui o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) como órgão competente para determinar e criterizar a realização das auditorias ambientais.<sup>41</sup>

O Instituto Ambiental do Paraná (IAP) publicou a Portaria n. 049 de 2005, na qual determina que “as pessoas físicas, jurídicas, públicas ou privadas, sejam obrigadas a realizar, periodicamente, a Auditoria Ambiental Compulsória (AAC), dentro de um intervalo máximo de 04 (quatro) anos, bem como arcar com seus custos”.<sup>42</sup> O Instituto Ambiental do Paraná (IAP) estabeleceu que o processo deve ter três etapas distintas, ou seja, a primeira etapa a realização da auditoria, a segunda etapa o prosseguimento do relatório da auditoria ao IAP e a terceira, o encaminhamento do plano de correção de conformidade ao mesmo Instituto. Além disso, o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) fixou os prazos para a realização dos procedimentos e definiu os critérios de auditorias, como também estabeleceu o rol de indústrias que deverão realizar a Auditoria Ambiental Compulsória.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> PADILHA, Jean Carlos; TEIXEIRA, Celimar Azambuja; NAGALLI, André. Auditoria Ambiental Compulsória: diretrizes para a realização de auditoria de segurança ocupacional no contexto da gestão ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, n. 24, jun., p. 74-84, 2012. Disponível em: [http://www.rbciamb.com.br/images/online/Materia\\_7\\_artigos318.pdf](http://www.rbciamb.com.br/images/online/Materia_7_artigos318.pdf). Acesso em: 20 jun. 2014, p. 76.

<sup>40</sup> PADILHA, Jean Carlos; TEIXEIRA, Celimar Azambuja; NAGALLI, André. Auditoria Ambiental Compulsória: diretrizes para a realização de auditoria de segurança ocupacional no contexto da gestão ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**. p. 76.

<sup>41</sup> LIMA, Rosimeire Suzuki. **Sistemas de gestão ambiental: gestão ambiental**. p. 178.

<sup>42</sup> LIMA, Rosimeire Suzuki. **Sistemas de gestão ambiental: gestão ambiental**. p. 179.

<sup>43</sup> LIMA, Rosimeire Suzuki. **Sistemas de gestão ambiental: gestão ambiental**. p. 179.

Ainda, o Decreto Estadual n. 2.076 de 2003, estabeleceu que “além das empresas indicadas na Portaria n. 049 de 2005, a critério do IAP, as atividades públicas ou privadas que, a qualquer tempo, gerem ou venham a gerar impactos ou riscos ambientais, também serão passíveis de Auditorias Ambientais Compulsórias (AAC)”.<sup>44</sup>

As Auditorias Ambientais Compulsórias possuem um requisito peculiar, ou seja, a necessidade de se observar a metodologia e periodicidade previstas em leis estaduais ou setoriais. A *Auditoria Ambiental Compulsória setorial* deve se submeter todas as atividades enquadradas como portos organizados, instalações portuárias, plataformas e suas instalações de apoio e refinarias, seguindo as diretrizes da Resolução do CONAMA n. 306/02. Já, a *Auditoria Ambiental Compulsória estadual*, Lei n. 13.448/02 deve se submeter todos os empreendimentos com atividade de elevado potencial poluidor ou degradador do meio ambiente, nos termos da lei e a critério do órgão ambiental.

As auditorias ambientais compulsórias, obrigatórias para o atendimento legal, estão sendo exigido pelo Órgão Ambiental, o IBAMA, por ocasião do processo de licenciamento ambiental, durante o processo de emissão de novas licenças ambientais ou na renovação das licenças atuais. [...] A auditoria ambiental é um instrumento integrante do Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP). Atualmente, a maioria dos Estados que têm dispositivos legais, as auditorias compulsórias ainda não estão totalmente implantadas por falta de regulamentação. Nas legislações federais, as mesmas foram implantadas, conforme prescritas na Resolução do CONAMA n. 306 de 2002.<sup>45</sup>

Ainda, a eficácia das legislações estaduais e federais que institui a auditoria ambiental compulsória ou obrigatória estão sendo implementadas de forma lenta e dependem de regulamentação. Porém, “em alguns casos as leis não estão regulamentadas, o que dificulta a sua aplicação”<sup>46</sup> e obrigação.

No entanto, existe discordância de posições jurídicas sobre a inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 13.448 de 2002, *do Estado do Paraná*, que

---

<sup>44</sup> LIMA, Rosimeire Suzuki. **Sistemas de gestão ambiental**: gestão ambiental. p. 179.

<sup>45</sup> ARUEIRA JÚNIOR, Lidinei; COSTA, Stella Regina Reis da. Auditorias ambientais compulsórias e sua aplicação no Brasil: o caso da resolução CONAMA 306/02. In: IV CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO. Responsabilidade socioambiental das organizações brasileiras. **Anais**. Niterói, RJ, jul./agost., p. 1-15, 2008. Disponível em: [http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg4/anais/T7\\_0038\\_0232.pdf](http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg4/anais/T7_0038_0232.pdf). Acesso em: 20 julh. 2014, p. 13.

<sup>46</sup> PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; AGUIAR, Alexandre de Oliveira e. Auditoria ambiental. In: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet (Orgs.). **Curso de gestão ambiental**. p. 808.

estabelece a auditoria ambiental compulsória, obrigatória para todas as empresas com atividade de alto potencial poluidor ou degradador do meio ambiente.<sup>47</sup>

As posições jurídicas a favor da lei alegam o princípio da prevenção, pois a lei, assim como as auditorias ambientais é preventiva, e o princípio da informação ambiental, também contido no escopo da lei. Já, contra alegam o princípio da cooperação entre os setores público e privado, ao qual as imposições da lei não seriam legal, também invocam o princípio do desenvolvimento sustentável no qual as empresas, sem solução de continuidade, procuram alternativas racionais para solucionar os problemas ambientais.<sup>48</sup>

A partir dos regulamentos do CONAMA n. 381 de 2006 e n. 306 de 2002, a legislação brasileira vem adotando a auditoria ambiental como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e da sustentabilidade, assim como vem ampliando os critérios e planos de auditorias ambientais. Deste modo, a Auditoria Ambiental Compulsória (AAC) é um instrumento para se buscar a sustentabilidade ambiental, social e econômica.

Além disso, “as auditorias ambientais permitem uma constatação efetiva dos níveis de conformidade da atividade produtiva aos requisitos aplicáveis, notadamente aqueles de natureza legal e relativos à política da organização”<sup>49</sup>, cujo o principal objetivo da auditoria ambiental é verificar se os procedimentos legais e as práticas sustentáveis cumprem com as normas e políticas internas da empresa.

Deste modo, a implementação de normas ambientais e práticas sustentáveis colabora para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Porém, a quantidade de empresas, indústrias e organizações que demonstram a preocupação com a proteção e a qualidade do meio ambiente ainda é insignificante para a realização da auditoria ambiental ou ecoauditoria, como para a consolidação do novo paradigma de sustentabilidade.

As auditorias ambientais devem ser realizadas pelos empreendimentos, já que as auditorias são o instrumento adequado para gerar informações relativas à gestão ambiental. Porém, a aplicação das auditorias ambientais no Brasil como instrumento

---

<sup>47</sup> LIMA, Rosimeire Suzuki. **Sistemas de gestão ambiental: gestão ambiental.** p. 179.

<sup>48</sup> LIMA, Rosimeire Suzuki. **Sistemas de gestão ambiental: gestão ambiental.** p. 179.

<sup>49</sup> CAMPOS, Lucila Maria de Souza; LERÍPIO, Alexandre de Ávila. **Auditoria ambiental: uma ferramenta de gestão.** p. 3.

de gestão em políticas públicas, principalmente no controle e prevenção de danos ao ambiente, ainda depende da atuação dos governos e órgãos ambientais.<sup>50</sup> Por conseguinte, a auditoria ambiental é um instrumento de gestão ambiental da empresa, para a proteção ambiental e consequente a melhoria da qualidade de vida do ser humano.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante dessa perspectiva, o artigo evidencia que a busca do novo paradigma de sustentabilidade ambiental, social, econômica e tecnológica, baseia-se através de ações de algumas empresas, indústrias e organizações, bem como por meio da auditoria ambiental e do sistema comunitário da ecogestão e ecoauditoria.

Mais adiante, o estudo comprova que a auditoria ambiental ou ecoauditoria é um eficiente instrumento para detectar eventuais descumprimentos da legislação ambiental, assim como um importante instrumento de sustentabilidade ambiental, social, econômica e tecnológica. A auditoria ambiental demonstra a necessidade de implantar controles ambientais como uma condição para o cumprimento da legislação ambiental.

Por fim, a pesquisa demonstra que no Estado do Paraná, existe a Lei Estadual n. 13.448 de 2002, que institui a Auditoria Ambiental Compulsória (AAC) exigida pelo órgão ambiental, o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) como forma de auditar as empresas.

Portanto, o contexto do artigo implica que é indispensável à empresa ou organização fazer a auditoria ambiental voluntária, independente de se realizar a auditoria ambiental compulsória a fim de antecipar eventuais problemas ambientais. A auditoria ambiental verifica todos os aspectos legais, como também examina se os planos estão sendo cumpridos, propondo medidas preventivas, corretivas e métodos sustentáveis para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

---

<sup>50</sup> PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; AGUIAR, Alexandre de Oliveira e. Auditoria ambiental. *In*: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet (Orgs.). **Curso de gestão ambiental**. p. 854.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ARUEIRA JÚNIOR, Lidinei; COSTA, Stella Regina Reis da. Auditorias ambientais compulsórias e sua aplicação no Brasil: o caso da resolução CONAMA 306/02. *In: IV CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO. Responsabilidade socioambiental das organizações brasileiras*. Anais. Niterói, RJ, jul./agost., p. 1-15, 2008. Disponível em: [http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg4/anais/T7\\_0038\\_0232.pdf](http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg4/anais/T7_0038_0232.pdf). Acesso em: 20 julh. 2014.

CAMPOS, Lucila Maria de Souza; LERÍPIO, Alexandre de Ávila. **Auditoria ambiental: uma ferramenta de gestão**. São Paulo: Atlas, 2009.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2006.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo (Orgs.). **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012. Disponível em: <http://www.univali.br/ppcj/ebook>. Acesso em: 5 mai. 2013.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GALANO, Carlos *et al.* **Manifesto pela vida: por uma ética para a sustentabilidade**. p. 1-11. Disponível em: [http://www.pnuma.org/educamb/Manif\\_pela\\_Vida.pdf](http://www.pnuma.org/educamb/Manif_pela_Vida.pdf). Acesso em: 20 maio 2012.

HUGO **¿Qué es la ecoauditoría?** Ecoauditoria. set. 2011. Disponível em: <http://ecoauditoria.org/?p=13>. Acesso em: 20 julh. 2014. [s. p.].

IAPMEI. INSTITUTO DE APOIO AS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS E AO INVESTIMENTO. **Auditorias ambientais: sistema comunitário de ecogestão e ecoauditoria ambiental**. Disponível em: <http://www.iapmei.pt/iapmei-art>

03.php?id=336. Acesso em: 20 julh. 2014. [s. p.].

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

LEFF, Enrique. **Discursos sustentáveis**. Tradução de Silvana Cobucci Leite. São Paulo: Cortez, 2010.

LIMA, Rosimeire Suzuki. **Sistemas de gestão ambiental**: gestão ambiental. v. 2. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PADILHA, Jean Carlos; TEIXEIRA, Celimar Azambuja; NAGALLI, André. Auditoria Ambiental Compulsória: diretrizes para a realização de auditoria de segurança ocupacional no contexto da gestão ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, n. 24, jun., p. 74-84, 2012. Disponível em: [http://www.rbciamb.com.br/images/online/Materia\\_7\\_artigos318.pdf](http://www.rbciamb.com.br/images/online/Materia_7_artigos318.pdf). Acesso em: 20 jun. 2014.

PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; AGUIAR, Alexandre de Oliveira e. Auditoria ambiental. *In*: PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet (Orgs.). **Curso de gestão ambiental**. Barueri, São Paulo: Manole, 2004, p. 805-856.

REAL FERRER, Gabriel. Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía ¿construimos juntos el futuro? **Novos Estudos Jurídicos – NEJ**, Itajaí-SC, v. 17, n. 3, p. 310-326, set./dez., 2012. Disponível em: <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202/2413>. Acesso em: 15 març. 2014.

REAL FERRER, Gabriel. Sostenibilidad, transnacionalidad y transformaciones del Derecho. *In*: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Denise Schmitt Siqueira *et al* (Orgs.). **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2013, p. 7-30. Disponível em: <http://www.univali.br/ppcj/ebook>. Acesso em: 10 set. 2013.

REAL FERRER, Gabriel. Principios del derecho ambiental y de la sostenibilidad. *In*:

**SEMINÁRIO ESTADO CONTEMPORÂNEO E DIREITO AMBIENTAL**, 2014, Universidade do Vale do Itajaí- UNIVALI, Itajaí-SC, [s. p.].

REIS, Fábio Augusto Gomes Vieira. **Curso de geologia ambiental**. Estudos ambientais. Curso de Pós-Graduação em Geociências e Meio Ambiente, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista – Unesp, SP. Disponível em: [http://www.rc.unesp.br/igce/aplicada/ead/estudos\\_ambientais/ea22.html](http://www.rc.unesp.br/igce/aplicada/ead/estudos_ambientais/ea22.html). Acesso em: 20 jun. 2014. [s. p.].

RIECHMANN, Jorge; REYES, Luis González; HERRERO, Yayo; MADORRÁN, Carmen. **Qué hacemos hoy cuando nos encontramos frente a la amenaza de una crisis mayor que la económica: la ecológica**. Madrid: Ediciones Akal, S. A., 2012.



# **O INSTITUTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL COMO INSTRUMENTO REGULADOR DA DIMENSÃO ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE NA SOCIEDADE DE RISCO**

**Rafael Maas dos Anjos<sup>1</sup>**

**Antonio Augusto Baggio e Ubaldo<sup>2</sup>**

## **INTRODUÇÃO**

Na sociedade atual, caracterizada por uma complexa teia de relações políticas, econômicas, sociais e jurídicas, surgem a todo instante novos conflitos e dilemas, os quais atingem patamares de complexidade que colocam em risco não só o bem-estar da geração presente, mas também das futuras gerações. Os danos decorrentes da dinâmica social atual são incontáveis, sendo comum a dificuldade de identificação de responsáveis.

Nessa sociedade de risco, a sustentabilidade surge como um novo paradigma que busca responder aos novos anseios da humanidade, permitindo condições para o enfrentamento das dificuldades da modernidade. Tal paradigma, pluridimensional – fala-se em dimensões ambiental, econômica e social –, apresenta-se como elo dinâmico e de articulação das relações sociais, com repercussão na produção e aplicação do direito, visando a tornar o convívio em sociedade harmônico e equilibrado.

A dimensão econômica da sustentabilidade tem por consciência a finitude dos recursos naturais. Da forma como a sociedade atual vem se desenvolvendo, faz-se necessário instrumento jurídico capaz de equilibrar a relação entre produção de massa e bem estar social. Não se olvide que a preservação da natureza é imprescindível a fim

---

<sup>1</sup> Mestre pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Especialista em Direito Material e Processual Civil pelo CESUSC. Especialista em Direito e Gestão Judiciária pela Academia Judicial do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, Brasil. Juiz de Direito no Estado de Santa Catarina, Brasil. Email: rafamaas@gmail.com.

<sup>2</sup> Mestre pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Juiz de Direito no Estado de Santa Catarina, Brasil. Email: ubaldo@tjsc.jus.br.

de permitir para as gerações presentes e futuras as condições ideais para satisfação das suas necessidades e a própria sobrevivência.

Ao ampliarem-se em número e intensidade os problemas da sociedade pós-industrial ou sociedade de riscos, institutos do direito são desafiados a oferecer respostas aos problemas que se apresentam. A responsabilidade civil, portanto, surge como importante instituto jurídico capaz de regular este ímpeto na seara econômica, freando os abusos e propiciando maior cautela no desenvolvimento tecnológico a fim de diminuir os riscos e fomentar o sentimento de segurança e de estabilidade social.

O presente estudo, utilizando-se do método dedutivo, por meio da técnica de pesquisa bibliográfica, aborda a temática da sustentabilidade como parâmetro e referência para a ordem jurídica, destacando-se o instituto da responsabilidade civil como instrumento regulador da dimensão econômica da sustentabilidade na sociedade de risco.

## **1 DA SUSTENTABILIDADE**

No cenário atual, os problemas e riscos são globais e as consequências afetam a todos. As cobranças e os compromissos assumidos por um mundo melhor devem atingir todos os cantos do planeta Terra.

Nesse norte, um novo paradigma axiológico e princípio jurídico se apresenta como alternativa para que a sociedade global assuma uma postura ativa em prol das mudanças e melhorias necessárias para evitar o colapso. Trata-se da sustentabilidade.

Leonardo Boff<sup>3</sup> discorre a respeito:

Há poucas palavras mais usadas hoje do que o substantivo sustentabilidade e o adjetivo sustentável. Pelos governos, pelas empresas, pela diplomacia e pelos meios de comunicação. É uma etiqueta que se procura colar nos produtos e nos processos de sua confecção para agregar-lhes valor.

Apesar de ser um tema em evidência, utilizado corriqueiramente pelos mais diversos segmentos sociais, poucos indivíduos reconhecem a sustentabilidade em toda a sua amplitude e dimensão. Frequentemente o conceito de sustentabilidade é

---

<sup>3</sup> BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 9.

limitado às questões ambientais, sobretudo no que diz respeito à preservação dos recursos naturais e equilíbrio ecológico, deixando ao largo outras dimensões.

Tal restrição do conceito não se dá por acaso. A vinculação da sustentabilidade à temática ambiental se explica na conceituação do tema que ganhou força no ano de 1972, em conferência das Nações Unidas realizada em Estocolmo (Suécia), evento este tido como marco inaugural de uma agenda ambiental mundial. Conforme André Aranha Corrêa do Lago<sup>4</sup>, “(...) a Conferência de Estocolmo constituiu etapa histórica para a evolução do tratamento das questões ligadas ao meio ambiente no plano internacional e também no plano interno de grande número de países”.

Vinte anos depois, no Rio de Janeiro foi realizada a Conferência ECO-92, evento em que não se estabeleceu um conteúdo jurídico autônomo de sustentabilidade. O princípio 4 da Declaração do Rio dispõe que: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste”<sup>5</sup>.

De fato, até bem pouco tempo a sustentabilidade possuía, realmente, esta conotação de mero qualificativo para o desenvolvimento na seara do meio ambiente. Associava-se ao assunto a ideia de desenvolvimento sustentável, deixando-se à margem o princípio jurídico-normativo-axiológico hoje estudado pelos operadores jurídicos.

Nessa senda, o significado de sustentabilidade é mais amplo, não se limitando ao aspecto ambiental, que é apenas uma de suas dimensões. Zenildo Bodnar<sup>6</sup> destaca que na Rio+10, realizada em Joanesburgo em 2002, houve uma ampliação do conceito integral de sustentabilidade, agregando-se à perspectiva ecológica outras duas dimensões – social e econômica –, alcançando-se uma dimensão global e servindo de parâmetro qualificador de projetos de desenvolvimento tendo como alcance um meio ambiente sadio e equilibrado.

---

<sup>4</sup> LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**. O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/3137554/o-brasil-e-as-tres-conferencias-ambientais-das-nacoes-unidas-.html>>. Acesso em: 09 jun. 2014. p. 32.

<sup>5</sup> MEIO AMBIENTE, Ministério do. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2015. p. 1.

<sup>6</sup> BODNAR, Zenildo. **A sustentabilidade por meio do Direito e da Jurisdição**. Revista Jurídica CESUMAR – Mestrado, v. 11, n. 1, jan./jun. 2011. p. 329.

Indo mais além, Zenildo Bodnar e Paulo Cruz<sup>7</sup> preconizam:

A construção de um conceito, necessariamente transdisciplinar, de sustentabilidade é um objetivo complexo e sempre será uma obra inacabada. Isso porque poderá ser melhorada para atender as circunstâncias do caso concreto, o contexto em que está sendo aplicado, bem como o conjunto de variáveis direta ou indiretamente envolvidas. Afinal, trata-se de uma idealidade, algo a ser constantemente buscado e construído como o próprio conceito de justiça. É um conceito aberto, permeável, ideologizado, subjetivo e relacional.

José Joaquim Gomes Canotilho, por sua vez, tratou a sustentabilidade como valor autônomo e princípio norteador dos Estados contemporâneos<sup>8</sup>. E Juarez Freitas enfatiza a sustentabilidade como princípio constitucional que determina a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento em suas várias acepções, a fim de assegurar o direito ao bem-estar<sup>9</sup>.

Em breves linhas, a evolução do conceito de sustentabilidade consolidou na atualidade uma dimensão que vai além do aspecto ambiental, superando o caráter instrumental que historicamente sempre prevaleceu e que insiste em gerar em alguns indivíduos, ainda hoje, esta falsa impressão monodimensional. Como explica Jair Soares Júnior, o princípio da sustentabilidade tornou-se “(...) o novo paradigma do direito na pós-modernidade, irradiando seu conteúdo em várias dimensões, notadamente no campo ambiental, econômico e social”<sup>10</sup>.

Falar de sustentabilidade significa abandonar um velho paradigma focado na perspectiva cartesiana, mecanicista e antropocêntrica do todo, e reconhecer que o mundo deve ser concebido como um todo integrado e não como a soma de partes isoladas. Fritjof Capra<sup>11</sup> aponta para a mudança necessária:

Enquanto que o velho paradigma está baseado em valores antropocêntricos (centralizados no ser humano), a ecologia profunda está alicerçada em valores

---

<sup>7</sup> BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2012. Disponível em: <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>. Acesso em: 12 jan. 2015. p. 111.

<sup>8</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional**. Revista de Estudos Politécnicos; Polytechnical Studies Review; vol. 8, n. 13, 2010. p. 8.

<sup>9</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 41.

<sup>10</sup> SOARES JÚNIOR, Jair. **A realização da sustentabilidade multidimensional como pressuposto para o atingimento do Estado Constitucional solidário**. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/23435/a-realizacao-da-sustentabilidade-multidimensional-como-pressuposto-para-o-atingimento-do-estado-constitucional-solidario/1>. Acesso em: 09 jun. 2014. p. 1.

<sup>11</sup> CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão dos sistemas vivos**. Tradução de Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2006. p. 28.

ecocêntricos (centralizados na Terra). É uma visão de mundo que reconhece o valor inerente da vida não-humana. Todos os seres vivos são membros de comunidades ecológicas ligadas umas às outras numa rede de interdependências. Quando essa percepção ecológica profunda torna-se parte de nossa consciência cotidiana, emerge um sistema de ética radicalmente novo.

A sustentabilidade não se restringe às condições para o crescimento econômico – desenvolvimento sustentável. Configura, em verdade, um conceito valorativo autônomo e princípio norteador, dissociado da expressão desenvolvimento, voltado não só para o aspecto ambiental, mas também para o social e o econômico, irradiando-se sobre todo o ordenamento jurídico.

Gabriel Real Ferrer<sup>12</sup>, pensando no conceito de sustentabilidade separado do elemento desenvolvimento, explica:

Recapitulando en esta dicotomía, en la noción de Desarrollo Sostenible, la sostenibilidad opera negativamente, se entiende como un límite: hay que desarrollarse (lo que implica conceptualmente crecer) pero de una determinada manera. Sin embargo, la Sostenibilidad es una noción positiva y altamente proactiva que supone la introducción de los cambios necesarios para que la sociedad planetaria, constituida por la Humanidad, sea capaz de perpetuarse indefinidamente en el tiempo. Sin prejuizar si debe o no haber desarrollo (crecimiento), ni donde sí o donde no (...). El paradigma de la sostenibilidad consiste en la búsqueda de una sociedad global capaz de perpetuarse indefinidamente en el tiempo, en las condiciones globales de la dignidad.

Corroborando tal ensinança, Zenildo Bodnar e Paulo Cruz<sup>13</sup> conceituam sustentabilidade:

(...) pode-se entender a sustentabilidade como um imperativo ético tridimensional que deve ser implementado em solidariedade sincrônica com a geração atual, diacrônica com as futuras gerações, e em sintonia com a natureza, ou seja, em benefício de toda a comunidade de vida e dos elementos abióticos que lhe dão sustentação. A possibilidade desse novo paradigma (...) deve operar de forma intransigente com o direito à vida, atuar de forma dúctil e flexível na implementação dialética de outros

---

<sup>12</sup> FERRER, Gabriel Real. Texto fornecido pelo autor na Universidade de Alicante/Espanha na disciplina denominada “*Sostenibilidad tecnológica*”, cursada naquela universidade no dia 08 de maio de 2014. “Recapitulando essa dicotomia, na noção de desenvolvimento sustentável, a sustentabilidade opera negativamente; se entende como um limite: há que se desenvolver (o que implica conceitualmente crescer), porém de uma determinada maneira. Sem embargo, a Sustentabilidade é uma noção positiva e altamente pró-ativa que supõe a introdução de mudanças necessárias para que a sociedade planetária, constituída pela Humanidade, seja capaz de perpetuar-se indefinidamente no tempo. Independentemente se deve ou não haver desenvolvimento (crescimento), ou onde ele deve ou não existir (...). O paradigma da sustentabilidade consiste na busca de uma sociedade global capaz de perpetuar-se indefinidamente no tempo em condições globais de dignidade” (tradução livre dos autores do presente artigo).

<sup>13</sup> BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. p. 54.

bens e valores da comunidade e induzir condutas positivas, empreendidas em prol da melhora contínua da qualidade de vida em todas as suas dimensões, inclusive em benefício das futuras gerações.

A sustentabilidade, portanto, relaciona-se com o equilíbrio necessário entre a satisfação de necessidades presentes dos indivíduos e nações e a viabilidade de existência das gerações futuras; é princípio e valor multidisciplinar que contribui para a formação de uma sociedade global que não caminha para o colapso, mas sim capaz de se perpetuar indefinidamente no tempo. É garantia da manutenção da vida, uma questão existencial.

Como valor, a sustentabilidade influencia no pensar, no agir humano quanto aos atos que interferem na natureza e seus recursos. Busca uma sensibilização globalizada e transnacional, ultrapassando fronteiras para favorecer e instigar entre as pessoas e os povos novas práticas e atitudes visando à sobrevivência da geração futura. Integra, portanto, viabilidade econômica, prudência ecológica e justiça social (dimensões econômica, ambiental e social).

Por outro lado, numa perspectiva jurídico-constitucional, Juarez Freitas aponta para a sustentabilidade como “(...) princípio constitucional que determina promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, no intuito de assegurar as condições favoráveis para o bem-estar das gerações presentes e futuras”<sup>14</sup>.

O conceito de sustentabilidade, repisa-se, não fica circunscrito à ciência do direito, porquanto multidisciplinar. Todavia, inserir a sustentabilidade na órbita jurídica é uma necessidade, pois o direito, como ciência, possui instrumentos socialmente eficazes para realizar e produzir a sustentabilidade em suas dimensões. No dizer de Eros Grau, “(...) o direito é uma arena em que se joga a luta social”<sup>15</sup>.

Nesse viés, a dimensão ambiental da sustentabilidade volta-se justamente para a preservação do meio ambiente, não mais sob uma concepção individualista, mas por um conceito transindividual. Segundo Juarez Freitas, “(...) quer-se aludir, com a

---

<sup>14</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 50.

<sup>15</sup> GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 8 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 149.

dimensão propriamente ambiental da sustentabilidade, ao direito das gerações atuais, sem prejuízo das futuras, ao ambiente limpo, em todos os aspectos”<sup>16</sup>. O art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988)<sup>17</sup> destaca a necessidade de preservação do meio ambiente não só para a geração presente, mas também para as futuras gerações.

A dimensão social da sustentabilidade, por sua vez, aponta para o incentivo às políticas públicas voltadas para a efetivação dos direitos sociais. É preciso respeitar o ser humano, para que este, conseqüentemente, respeite a natureza e o uso equilibrado dos recursos naturais. Juarez Freitas lembra que “(...) não se admite o modelo do desenvolvimento excludente e iníquo”, destacando que “(...) na dimensão social da sustentabilidade abrigam-se os direitos fundamentais sociais”<sup>18</sup>.

Por fim, a dimensão econômica da sustentabilidade tem por consciência a finitude dos recursos naturais e, por conseguinte, a sua preservação a fim de permitir para as gerações presentes e futuras as condições ideais para satisfação das suas necessidades e a própria sobrevivência. Evoca, conforme Juarez Freitas, “(...) o sopesamento fundamentado, em todos os empreendimentos (públicos e privados), dos benefícios e dos custos diretos e indiretos (externalidades)”. E, continuando, assevera que “(...) o consumo e a produção precisam ser reestruturados completamente, numa alteração inescapável do estilo de vida”, de modo que “(...) a natureza não pode ser vista como simples capital e a regulação estatal se faz impositiva para coibir o desvio comum dos adeptos do fundamentalismo voraz de mercado, que ignoram a complexidade do mundo natural”<sup>19</sup>.

A sustentabilidade – nas dimensões ambiental, social e econômica – deve nortear o pensamento na modernidade, fixando-se como novo paradigma axiológico e princípio jurídico que se apresenta como alternativa para a salvaguarda dos indivíduos e perpetuação da espécie em uma sociedade de risco, cujos perigos são inevitáveis e

---

<sup>16</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 64-65.

<sup>17</sup> 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 (CRFB/1988).

<sup>18</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 58-60.

<sup>19</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 65-67.

os danos incontáveis.

## 2 DA SOCIEDADE DE RISCO

A civilização humana está em constante evolução. A humanidade passa por um momento de sua história onde as transformações e inovações tecnocientíficas, iniciadas na sociedade industrial, tomaram uma proporção nunca antes vista ou vivenciada. Em que pese todo o progresso e uma suposta condição de maior bem-estar à sociedade, os seres humanos têm sido vítimas constantes de catástrofes e tragédias – notadamente ambientais –, que colocam em risco a sua própria existência.

Os avanços sociais, econômicos, culturais, científicos, políticos e tecnológicos são incontestáveis; todavia, de forma um tanto quanto contraditória, é bastante perceptível a situação de miséria, de penúria, de exclusão, de desigualdade social, econômica e política, de retrocessos culturais, relegando parcela significativa da população mundial a uma condição de subdesenvolvimento, de desamparo e de indignidade.

Vive-se na era dos paradoxos. As incongruências saltam aos olhos: quanto mais cidadãos, menor a qualidade da cidadania; quanto mais comida, pior a qualidade dos alimentos; quanto mais tecnologia para aproximar as pessoas e globalizar o mundo, mais distantes e isolados os indivíduos ficam; quanto mais carros circulam, menor a mobilidade; quanto maior o acesso à Justiça, pior a qualidade da Justiça oferecida; quanto maior a participação social, mais conflitos surgem; quanto mais bens são oferecidos, mais consumistas os indivíduos se tornam; quanto mais vivemos em uma sociedade de massa, menos consciente se apresenta o homem cidadão; quanto mais bem-estar se oferece à sociedade, menores são os recursos naturais disponíveis para a sobrevivência das gerações presente e futura.

Pedro Manoel Abreu<sup>20</sup> discorre a respeito:

---

<sup>20</sup> ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**: o processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de direito. Vol. 3, São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 231.



O nosso tempo, de todo modo, é uma era de absurdos, de contradições. De avanços sociais, políticos, econômicos, culturais, científicos e tecnológicos, mas contraditoriamente de exclusão, de miséria, de desigualdade social e política, que parece abandonar a parcela mais significativa da humanidade a uma condição de subcidadania.

Segundo Boaventura de Souza Santos, na sociedade atual se encontram reunidas as condições técnicas para cumprir as promessas da modernidade. Paradoxalmente, referido autor afirma ser cada vez mais evidente que tais promessas nunca estiveram tão longe de serem cumpridas<sup>21</sup>.

Jacques Demajorovic<sup>22</sup> acentua:

Da sociedade mercantil do século XV à moderna economia global, as forças produtivas vêm propiciando um crescimento das potencialidades do homem que pareceria impossível imaginar há quinhentos, duzentos, cinquenta, ou mesmo, dez anos. Paradoxalmente, quanto maior o potencial humano, decorrente da capacidade infinita de gerar conhecimento, mais incerto é o futuro. Parece que a sociedade contemporânea está constantemente avançando sinais vermelhos que desafiam sua capacidade de se ajustar a mudanças cada vez mais rápidas.

Vive-se, de fato, em um momento de crise. Da reflexão de Fritjof Capra<sup>23</sup> extrai-se o alerta:

As últimas duas décadas de nosso século vêm registrando um estado de profunda crise mundial. É uma crise complexa, multidimensional, cujas facetas afetam todos os aspectos de nossa vida – a saúde e o modo de vida, a qualidade do meio ambiente e das relações sociais, da economia, tecnologia e política. É uma crise de escala e premência sem precedentes em toda a história da humanidade. Pela primeira vez, temos que nos defrontar com a real ameaça de extinção da raça humana e de toda a vida no planeta.

As vitórias e conquistas da modernidade trouxeram de arrasto uma série de novos problemas – riscos e ameaças –, muitos deles pouco percebidos ou conhecidos pelo homem. Os riscos não se limitam aos territórios nacionais; antes são globais.

Vivencia-se na sociedade moderna a utilização predatória dos recursos disponíveis na natureza. A vida social contemporânea também tem sofrido mudanças,

---

<sup>21</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 29.

<sup>22</sup> DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental**: perspectivas para a educação corporativa. 2. ed. São Paulo: Editora Senac, 2003. p. 19.

<sup>23</sup> CAPRA, Fritjof. **O Ponto de Mutação**: a ciência, a sociedade e a cultura emergente. São Paulo: Editora Cultrix, 1999. p. 19.

desde a modificação dos padrões familiares tradicionais até as transformações nas atividades laborais e os critérios de empregos. O capital encontra-se cada vez mais concentrado nas mãos de poucos, que manipulam os mercados e lançam diversos produtos para satisfazer a sociedade consumista, colocando em colapso o ambiente. O foco do sistema econômico vigente é a acumulação de riquezas e o lucro, de forma desmensurada e acarretando riscos à sociedade. Reina um sentimento de insegurança em meio ao risco constante de que males maiores e, por conseguinte, danos diversos estão por vir.

Juarez Freitas<sup>24</sup> acentua a gravidade do que se presencia no atual estágio de desenvolvimento da humanidade:

Ao que tudo indica, nos próximos milhões de anos, o planeta não será extinto. A humanidade é que corre real perigo. A gravidade das questões ambientais encontra-se, no presente estágio, isenta de dúvidas, em pontos fulcrais. O peso dessa ou daquela causa, sim, pode ser debatido, mas a crise ambiental é indesmentível. Negar, nessa altura, os malefícios dos bilhões de toneladas de gases tóxicos (com os enormes custos associados) parece atitude despida de mínima cientificidade. Provavelmente, trata-se da primeira vez na história, salvo risco de guerra nuclear, que a humanidade simplesmente pode inviabilizar a sua permanência na Terra, por obra e desgraça, em larga escala, do seu estilo devorante, compulsivo e pouco amigável. O alerta está acionado.

Segundo Ulrich Beck, “(...) somos testemunhas oculares – sujeitos e objetos – de uma ruptura no interior da modernidade, a qual se destaca dos contornos da sociedade industrial clássica e assume uma nova forma (...) denominada ‘sociedade (industrial) de risco’”<sup>25</sup>.

O tipo de sociedade existente no final do século XX aponta para um novo momento da história da humanidade, diferente daquele vivenciado pela sociedade industrial de décadas antes. No período industrial, a lógica da produção de riquezas prevalecia sobre toda e qualquer discussão sobre riscos. Na sociedade de risco, diferentemente, há uma inversão desta relação, de modo que as incertezas reinam. O homem passa a refletir a respeito e reconhece que a mesma tecnologia que gera benefícios é também responsável por provocar inesperadas e indesejadas

---

<sup>24</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 23-24.

<sup>25</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2 ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 12.

consequências, efeitos colaterais negativos, complexos, imprevisíveis e, talvez, incontroláveis. Os paradoxos se acentuam, conforme se extrai da obra do citado Ulrich Beck<sup>26</sup>:

Paralelamente, dissemina-se a consciência de que as fontes de riqueza estão “contaminadas” por “ameaças colaterais”. Isto, de forma alguma, é algo novo, mas passou despercebido por muito tempo em meio aos esforços para superar a miséria. Essa página negra, além do mais, ganha em importância com o superdesenvolvimento das forças produtivas. No processo de modernização, cada vez mais forças destrutivas também acabam sendo desencadeadas, em tal medida que a imaginação humana fica desconcertada diante delas. (...). Argumentando sistematicamente, cedo ou tarde na história social começam a convergir na continuidade dos processos de modernização as situações e os conflitos sociais de uma sociedade “que distribui riqueza” com os de uma sociedade “que distribui riscos”.

Hoje, os riscos são globais, e o perigo de danos está em todos os lugares e envolve todos os indivíduos, não se adstringindo às limitações territoriais de um país ou nação. Ameaças e incertezas passaram a ser vistas como inerentes à condição geral de existência humana. A indústria de fármacos, as empresas bioquímicas, a nanotecnologia, a engenharia genética, a indústria alimentar e os alimentos transgênicos, as ondas eletromagnéticas que integram os aparelhos de telecomunicação; todas estas atividades que buscam melhorar a vida no planeta Terra paradoxalmente ampliam as possibilidades de perigo à saúde e de risco de danos ao meio ambiente – riscos da vida global –, gerando incertezas.

Fala-se no presente em produção em massa, consumo de massa, comunicação de massa, contrato de massa; tudo a demonstrar que a sociedade global atingiu um nível de interdependência entre os homens como jamais existiu antes. A conexão de tudo a todos é que gera esta fragilidade em relação aos riscos incalculáveis que a vida moderna nos impõe. O risco se fez integrante do *modus vivendi* da humanidade.

Não mais se faz possível imaginar vida sem risco. Cotidianamente se ouve falar em “taxa de risco”, “risco país”, “grupo de risco”, “comportamento de risco”, “riscos à saúde”, “situação de risco”, “risco zero”, “fator de risco”, entre tantos outros exemplos. Ulrich Beck<sup>27</sup> acrescenta:

---

<sup>26</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. p. 25.

<sup>27</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. p. 26.

Os riscos e ameaças atuais diferenciam-se, portanto, de seus equivalentes medievais, com frequência semelhantes por fora, fundamentalmente por conta da globalidade de seu alcance (ser humano, fauna, flora) e de suas causas modernas. São riscos de modernização. São um produto de série do maquinário industrial do progresso, sendo sistematicamente agravados com seu desenvolvimento ulterior. Os riscos do desenvolvimento industrial são certamente tão antigos quanto ele mesmo. A pauperização de grande parte da população – o “risco da pobreza” – prendeu a respiração do século XIX. “Riscos de qualificação” e “riscos à saúde” já são há muito tema de processos de racionalização e de conflitos sociais, salvaguardas (e pesquisas) a eles relacionados (...). De acordo com seu feitio, eles ameaçam a vida no planeta, sob todas as suas formas.

Nesse cenário de incertezas e ansiedade, o ser humano precisa refletir sobre o destino para onde caminha. A sociedade, na modernidade, torna-se reflexiva na medida em que passa a ter consciência das dificuldades do modelo econômico de produção atual, das lutas políticas intermináveis, da escassez dos recursos naturais, dos avanços tecnocientíficos que não podem ser mensurados.

Juarez Freitas<sup>28</sup> aponta:

As grandes questões ambientais do nosso tempo (a saber, o aquecimento global, a poluição letal do ar e das águas, a insegurança alimentar, o exaurimento nítido dos recursos naturais, o desmatamento criminoso e a degradação disseminada do solo, só para citar algumas) devem ser entendidas como questões naturais, sociais e econômicas, simultaneamente, motivo pelo qual só podem ser equacionadas mediante uma abordagem integrada, objetiva, fortemente empírica e, numa palavra, sistemática.

Frente a esta realidade, por intermédio de uma consciência reflexiva, a sociedade de risco necessita de um instrumento jurídico capaz de regular e modular o desenvolvimento econômico. Pensando-se na dimensão econômica da sustentabilidade, necessário alcançar harmonia e equilíbrio entre o consumo e a produção, entre riqueza e pobreza, entre custos e benefícios, entre qualidade de vida e finitude da vida.

Jacques Demajorovic explana que o risco é um produto social e, como produto social, os processos decisórios que envolvem o risco não podem prescindir do envolvimento de um conjunto de atores, internos e externos à organização, sendo

---

<sup>28</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. p. 31.

fundamental a generalização da educação socioambiental<sup>29</sup>.

O desafio a ser alcançado na sociedade de risco consiste, portanto, em crescer e se desenvolver sem rumar para o colapso. Ser economicamente viável, socialmente justo e ambientalmente correto é buscar a sustentabilidade<sup>30</sup>.

A responsabilidade civil, neste aspecto, apresenta-se como instrumento capaz de auxiliar no alcance do necessário equilíbrio que deve existir entre as atividades produtivas na sociedade de massa e os danos que inevitavelmente decorrem destas atividades.

### **3 DA RESPONSABILIDADE CIVIL COMO INSTRUMENTO REGULADOR DA DIMENSÃO ECONÔMICA DA SUSTENTABILIDADE NA SOCIEDADE DE RISCO**

O direito, como ciência que apresenta mecanismos de solução e administração de conflitos, necessita responder aos anseios sociais com respostas adequadas ao jurisdicionado individualmente e à sociedade como um todo.

A sociedade atual vem alcançando benefícios decorrentes do acelerado progresso tecnológico e científico; contudo, riscos e perigos para a humanidade acompanham tais benesses. Trata-se da já citada sociedade de risco<sup>31</sup>.

O desenvolvimento tecnocientífico amplia o bem estar dos indivíduos, facilita a interligação entre as pessoas, acelera a vida em sociedade, mas, concomitantemente, gera incertezas, medos e danos. O progresso da ciência, da tecnologia, da engenharia e de outras áreas do conhecimento humano visa, por óbvio, melhorar a vida de todos no planeta. No entanto, tudo isto traz, paradoxalmente, grandes riscos e perigos para a civilização. Dúvidas surgem e as relações sociais se tornam mais complexas. Catástrofes naturais ocorrem em todos os rincões do mundo. Os danos são frutos da sociedade contemporânea e o conhecimento adquirido não pode controlá-los ou evitá-los.

---

<sup>29</sup> DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental**: perspectivas para a educação corporativa. p. 266.

<sup>30</sup> BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: o que é: o que não é. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 43.

<sup>31</sup> BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. p. 12.

Jacques Demajorovic<sup>32</sup> explica:

O agravamento dos problemas ambientais está ligado a escolhas com respeito à forma de aplicar o conhecimento técnico-científico no processo produtivo. Portanto, as catástrofes e os danos ao meio ambiente não são surpresas ou acontecimentos inesperados, e sim consequências inerentes da modernidade, que mostram, acima de tudo, a incapacidade do conhecimento construído no século XX de controlar os efeitos gerados pelo desenvolvimento industrial.

O direito não pode ficar alheio à realidade social, devendo aperfeiçoar seus instrumentos jurídicos a fim de ampliar a confiança e a segurança. Lembre-se que o direito, na lição de Rudolf Von Ihering, “(...) não é mero pensamento, mas sim força viva (...), é um labor contínuo, não apenas dos governantes, mas de todo o povo”<sup>33</sup>. Não se trata de uma ciência estática, que não sofre transformações com o avanço da humanidade. Nas palavras de Eros Roberto Grau, o “(...) Direito é produto histórico, cultural, está em contínua evolução”<sup>34</sup>.

O direito deve estar atento às questões sociais relevantes, entre elas os flagelos ambientais, sociais e econômicos. Neste panorama, a sustentabilidade se apresenta como princípio e valor jurídico capaz de garantir o necessário equilíbrio entre os benefícios do progresso e da produção e os custos decorrentes da exploração do planeta Terra e seus recursos naturais, com vistas a garantir a continuidade da espécie. Sua ideia nuclear consiste em assegurar o bem-estar da atual e das futuras gerações, mediante um modelo de desenvolvimento que possa, ao mesmo tempo, atender às demandas materiais e imateriais da sociedade e manter um meio ambiente sadio e equilibrado.

Entrementes, na sociedade de risco, o aspecto econômico possui grande relevância no processo produtivo, sendo fator determinante para a definição de políticas públicas, de atividades empresariais e industriais, das estratégias de marketing e outros temas de gestão. O desenvolvimento econômico e tecnológico que, num primeiro momento, provocou um cenário de conflitos em torno da produção e distribuição da riqueza, agora coloca o homem diante de inúmeros riscos decorrentes

---

<sup>32</sup> DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental**: perspectivas para a educação corporativa. p. 35.

<sup>33</sup> IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. 7 ed. rev. da tradução de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 35.

<sup>34</sup> GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. p. 24.

da degradação ambiental e da produção desenfreada.

A dimensão econômica da sustentabilidade, portanto, merece consideração especial na ponderação entre eficiência e equidade da produção e na análise de benefícios e custos para o desenvolvimento das atividades de mercado.

Para o alcance da sustentabilidade em sua dimensão econômica, é necessário investir permanentemente em meios mais eficientes e menos poluentes de produção; pensar no aumento da produtividade como consequência do uso mais eficiente de matérias primas e recursos naturais; melhorar o desempenho ambiental mediante redução de resíduos e emissões; avaliar os benefícios e os custos diretos e indiretos da produção.

Tais políticas de gestão, entretanto, não serão observadas pelos grandes grupos econômicos de forma altruísta. Forças externas precisam pressionar as mudanças necessárias, consoante demonstra Jacques Demajorovic<sup>35</sup> em estudo realizado com algumas empresas químicas:

O estudo mostrou que as empresas analisadas mudaram bastante sua ação no campo ambiental nos últimos anos. No entanto, é fundamental destacar que o principal motivador para as grandes mudanças observadas em suas políticas socioambientais foram muito mais as pressões externas do que as políticas de educação corporativa. Entre as forças externas sobressai, acima de tudo, a atuação mais contundente do órgão ambiental, impulsionado, por sua vez, pela maior pressão das comunidades vitimadas pelos problemas provocados por essas organizações (...).

Reconhecida a necessidade de forças externas capazes de provocar mudanças nas políticas socioambientais das grandes corporações e recordando que o direito, como ciência, deve estar atento à realidade social, apresenta-se a responsabilidade civil como instrumento regulador da dimensão econômica da sustentabilidade na sociedade de risco, instituto jurídico apto a fomentar transformações no agir e pensar corporativo, com impacto relevante para a sociedade global.

Como anota José de Aguiar Dias, “toda manifestação da atividade humana traz em si o problema da responsabilidade civil”<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental: perspectivas para a educação corporativa**. p. 246.

<sup>36</sup> DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 12. ed. rev., atualizada de acordo com o Código Civil de 2002, e aumentada por Rui Berford Dias, 2 tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2012. p. 1.

No dizer de Arnaldo Wald, “a evolução tecnológica, as novas condições econômicas e a ideia da solidariedade social têm feito da responsabilidade civil uma das questões mais discutidas no direito privado e no direito público”<sup>37</sup>.

Sergio Cavalieri Filho<sup>38</sup> conceitua responsabilidade civil da seguinte forma:

Em seu sentido etimológico, responsabilidade exprime a ideia de obrigação, encargo, contraprestação. Em sentido jurídico, o vocábulo não foge dessa ideia. A essência da responsabilidade está ligada à noção de desvio de conduta, ou seja, foi ela engendrada para alcançar as condutas praticadas de forma contrária ao direito e danosas a outrem. Designa o dever que alguém tem de reparar o prejuízo decorrente da violação de um outro dever jurídico. Em apertada síntese, responsabilidade civil é um dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário.

A responsabilidade civil é, na lição de Roger Silva Aguiar, “(...) a ponte que transporta o direito abstratamente posto à realidade, em se considerando que, através deste instituto, se identificará o responsável pela reparação do dano infligido àquele que teve seu direito desatendido”<sup>39</sup>.

Trata-se – a responsabilidade civil – de instituto jurídico que sofreu grandes transformações e adaptações no último século, justamente por conta do desenvolvimento social e econômico. No dizer de Sergio Cavalieri Filho, “(...) a responsabilidade civil passou por uma grande evolução ao longo do século XX. Foi sem dúvida, a área da ciência do direito que sofreu as maiores mudanças, maiores até que no direito de família”. Indo mais além, referido autor afirma, “(...) sem medo de errar, que os domínios da responsabilidade civil foram ampliados na mesma proporção em que se multiplicaram os inventos e outras conquistas da atividade humana”<sup>40</sup>.

As soluções indenizatórias, dentro ou fora do processo judicial, precisaram ser renovadas para estarem adequadas às necessidades práticas do homem contemporâneo<sup>41</sup>.

A responsabilidade civil, na sociedade de risco, é causa e efeito. É causa porque se trata de um instituto jurídico originado da necessidade imposta em reparar os

---

<sup>37</sup> WALD, Arnaldo. **Direito civil: responsabilidade civil**. Vol. 7. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 21.

<sup>38</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. p. 14.

<sup>39</sup> AGUIAR, Roger Silva. **Responsabilidade civil objetiva: do risco à solidariedade**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 13.

<sup>40</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. p. 2.

<sup>41</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: responsabilidade civil**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 21.



danos decorrentes dos avanços tecnológicos e sociais. É consequência porque se trata de um instrumento jurídico capaz de regular e equilibrar as relações sociais conflituosas em decorrência de um dano a ser reparado/compensado.

Dois fatores são apontados por Sergio Cavalieri Filho<sup>42</sup> como propulsores da evolução da responsabilidade civil:

(...) a revolução industrial, notadamente a partir da segunda metade do século passado, incluindo o desenvolvimento científico e tecnológico, e a busca da justiça social na construção de uma sociedade solidária, o que tornou imperativo modificar a organização do Estado, ensejando maior intervenção na sociedade para garantir o acesso de todos os cidadãos aos bens e serviços necessários a uma vida digna.

A massificação e a universalização das relações entre as pessoas, fenômeno originário da revolução industrial, fizeram proliferar a potencialidade da ocorrência de acidentes, em sua grande maioria de difícil identificação dos culpados. Tal dificuldade mitigou a aplicação da teoria da culpa, mudando-se o enfoque: ao invés de, como regra, perguntar-se quem é o culpado pelo dano, passou-se a se questionar quem deve reparar o dano.

Também contribuiu para a mudança da ótica a “(...) superveniência de uma nova conformação constitucional dos ordenamentos jurídicos ocidentais”<sup>43</sup>. Após duas guerras mundiais, a dignidade da pessoa humana passou a ser vista dentro do ordenamento jurídico como valor básico e fundamental a ser tutelado em nível constitucional. A Constituição Federal do Brasil de 1988, a propósito, trata de tal dignidade logo no art. 1º, III, indicando-a como valor básico e princípio fundante da República.

Houve, gradativamente, uma mudança da dinâmica social e jurídica, impactando o instituto da responsabilidade civil. Claudio Luiz Bueno de Godoy<sup>44</sup> destaca:

Do chamado Estado Liberal, passou-se ao que se convencionou denominar Estado Social (...), de toda sorte em que o ordenamento se volta à preservação de valores, de escolhas axiológicas diversas, essencialmente consubstanciadas na dignidade humana,

---

<sup>42</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. p. 3.

<sup>43</sup> GODOY, Claudio Luiz Bueno de. **Responsabilidade civil pelo risco da atividade**: uma cláusula geral no Código Civil de 2002. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 30.

<sup>44</sup> GODOY, Claudio Luiz Bueno de. **Responsabilidade civil pelo risco da atividade**: uma cláusula geral no Código Civil de 2002. p. 30-31.

no solidarismo e na justiça da relação entre as pessoas, e ao que o Estado intervém, a cuja garantia e até fomento os mecanismos estatais de atuação, enfim, devem servir.

A massificação da produção forjou o consumo em grandes quantidades, gerando, por sua vez, “(...) dano em série, dano em massa, dano coletivo, cujo autor, muitas vezes, é anônimo, sem rosto, sem nome, sem identidade”<sup>45</sup>.

Diante das mudanças mencionadas, a responsabilidade civil redesenhou-se, com o declínio do pressuposto da culpa e do subjetivismo, transmutando-se para um modelo de responsabilidade objetiva. Sergio Cavalieri Filho<sup>46</sup> arremata:

O movimento que se acentuou nas últimas décadas do século findo, no sentido da socialização dos riscos, deverá continuar cada vez mais forte, expandindo ainda mais o campo da responsabilidade civil objetiva. Se antes a regra era a irresponsabilidade e a responsabilidade a exceção, porque o grande contingente de atos danosos estava protegido pelo manto da culpa, agora, e daqui para frente cada vez mais, a regra será a responsabilidade objetiva por exigência da solidariedade social e da proteção do cidadão, consumidor e usuários de serviços públicos e privados. O legislador, a jurisprudência e a doutrina continuarão se esforçando, pelos mais variados meios e processos técnicos apropriados, para estarem sempre ao lado da vítima a fim de assegurar-lhe uma situação favorável. A vítima do dano, e não mais o autor do ato ilícito, será o enfoque central da responsabilidade civil.

Na atualidade, o ordenamento jurídico brasileiro possui um sistema de responsabilidade civil complexo, que tem início na Constituição Federal de 1988, passa por Leis Especiais – destaque para o Código de Defesa do Consumidor – e chega ao Código Civil de 2002. Além disso, o sistema brasileiro trabalha por meio de cláusulas gerais de responsabilidade objetiva e permite a convivência das várias espécies de responsabilidade – contratual e extracontratual, subjetiva e objetiva (com risco comum ou integral) –, exigindo do operador do Direito a mais perfeita adequação da norma ao caso concreto<sup>47</sup>.

A evolução do instituto da responsabilidade civil, com cláusulas gerais de responsabilidade objetiva, repercute diretamente nas atividades comerciais e produtivas da sociedade. Ao admitir este importante mecanismo jurídico, de forma objetiva e desvinculada da culpa, o ordenamento jurídico instiga, na sociedade de risco, o alcance da sustentabilidade em sua dimensão econômica, assegurando a

---

<sup>45</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. p. 4.

<sup>46</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. p. 9.

<sup>47</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. p. 8.

adaptação, integração e continuidade de um convívio social pacífico.

Essa harmonia social é melhor entendida quando observadas as funções da responsabilidade civil. Arnaldo Wald<sup>48</sup> aponta quatro funções, a saber:

Função ressarcitória: a função ressarcitória tem como objetivo garantir o direito do lesado à segurança dos bens que compõem seu patrimônio pessoal, por meio de uma reconstituição do modo mais exato possível do valor do prejuízo no momento da ocorrência do dano (...).

Função compensatória: a função compensatória visa reequilibrar o prejuízo sofrido pela vítima dos bens que não pode ser ressarcido a exemplo da honra, intimidade etc.

Função punitiva: a função punitiva, também chamada de *punitive damages* ou pena privada, garante uma modificação e conscientização do comportamento danoso do ofensor através da atribuição de uma sanção (...).

Função sociopreventiva: a função sociopreventiva, que decorre do princípio da precaução, representa o esforço do legislador no sentido de evitar a infração. Trata-se de uma forma mais suave que a pena em sentido lato (grifo em itálico no original).

A responsabilidade civil, como se constata, enseja o ressarcimento e compensação da vítima pelo dano injusto, garante uma punição ao comportamento antijurídico e reeduca o ofensor em sua conduta. Sintentizando, a “(...) lei, assim, possui um sentido quádruplo: ressarcir, compensar, punir e educar”<sup>49</sup>.

Como instrumento regulador da dimensão econômica da sustentabilidade, a responsabilidade civil atua na sociedade de risco de forma efetiva, criando uma cultura de precaução e prevenção para quem explora atividades lucrativas, evitando a reiteração de condutas lesivas e de danos.

Inquestionável, é bom que se diga, que a continuidade da vida no planeta Terra, de fato, continua em risco. As grandes catástrofes naturais, o aquecimento global, o degelo das calotas polares, a poluição do meio ambiente, a escassez da água; todos estes problemas dos dias atuais podem ter boa parcela de culpa atribuída ao desenvolvimento das atividades produtivas na sociedade moderna. A massificação da produção busca atender aos interesses econômicos. A sociedade contemporânea é refém do poderio econômico de poucos, em prol das dificuldades de muitos. Jacques

---

<sup>48</sup> WALD, Arnaldo. **Direito civil**: responsabilidade civil. p. 66.

<sup>49</sup> WALD, Arnaldo. **Direito civil**: responsabilidade civil. p. 53.

Demajorovic<sup>50</sup> acentua:

O processo de industrialização é indissociável do processo de produção de riscos, uma vez que uma das principais consequências do desenvolvimento científico industrial é a exposição da humanidade a riscos e inúmeras formas de contaminação nunca observados anteriormente, que ameaçam os habitantes do planeta e o meio-ambiente. Agrava o problema a percepção atual, uma vez que as gerações futuras também serão afetadas e talvez de forma ainda mais dramática”.

A sustentabilidade preconiza o limite da racionalidade econômica, proclamando os valores da vida, da justiça social e do compromisso com as gerações vindouras. A dimensão econômica da sustentabilidade, em meio a essa realidade, busca apresentar uma nova cultura social, organizacional e global. No dizer de Enrique Leff, “(...) a sustentabilidade aparece como uma necessidade de restabelecer o lugar da natureza na teoria econômica (...) internalizando condições ecológicas da produção que assegurem a sobrevivência e um futuro para a humanidade”<sup>51</sup>.

A responsabilidade civil é importante instrumento regulador da atividade humana produtiva na sociedade de risco e coopera ativamente com a dimensão econômica da sustentabilidade, ressarcindo, compensando, punindo e, acima de tudo, educando, de forma a contribuir direta e ativamente para a construção de uma sociedade digna, socialmente justa e livre.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A convivência social atual, por conta das constantes incertezas e ameaças decorrentes basicamente dos avanços tecnocientíficos, é apontada como sociedade de risco.

O desenvolvimento da humanidade tem encontrado barreiras ao se deparar com limites. A exploração dos recursos naturais se deu de forma desenfreada até que o homem percebeu que tais recursos são limitados. Água, petróleo, gás natural, entre outros recursos; todos finitos. Da mesma forma, a atividade industrial poluidora deixou

---

<sup>50</sup> DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental**: perspectivas para a educação corporativa. p. 35.

<sup>51</sup> LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p. 48.

de ser desenfreada quando passou-se a falar em aquecimento global, degelo das calotas polares etc. E assim, sucessivamente, o homem vai testando os seus limites e os limites do planeta. Enquanto não se vislumbram prejuízos ou danos, o homem segue na sua empreitada em busca de ganhos econômicos.

As atividades potencialmente causadoras de danos continuam sendo praticadas. O Direito precisa colocar um freio no impulso devastador do homem. Na atualidade se fala em sustentabilidade como novo valor e também princípio jurídico, um novo paradigma. Uma das dimensões da sustentabilidade é a econômica, que preconiza o investimento permanente em meios mais eficientes e menos poluentes de produção, bem como pensa no aumento da produtividade como consequência do uso mais eficiente de matérias primas e recursos naturais.

Reconhecida a necessidade de forças externas capazes de provocar mudanças nas políticas socioambientais das grandes corporações e recordando que o direito, como ciência, deve estar atento à realidade social, apresenta-se a responsabilidade civil como instituto jurídico capaz de limitar a desenfreada atividade econômica e produtiva das grandes corporações, resguardando a todos dos riscos de danos e prejuízos, seja por meio de punições – sanções, seja pela reparação integral ou compensação dos danos, alcançando-se, por conseguinte, segurança jurídica e estabilidade social.

Espera-se, ao final, que o presente estudo, o qual não possui a pretensão de esgotar-se em si mesmo, sirva de estímulo para os operadores do direito, permitindo-se uma maior reverência à sustentabilidade como princípio norteador do direito e fixando-se na responsabilidade civil como instrumento regulador da dimensão econômica daquele princípio, capaz de proteger as gerações presentes e futuras dos riscos e de auxiliar no alcance de uma sociedade mais livre, justa e solidária.

#### **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

ABREU, Pedro Manoel. **Processo e Democracia**: O processo jurisdicional como um *locus* da democracia participativa e da cidadania inclusiva no estado democrático de

direito. Vol. 3. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

AGUIAR, Roger Silva. **Responsabilidade civil objetiva: do risco à solidariedade**. São Paulo: Atlas, 2007.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2 ed. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34. 2011.

BODNAR, Zenildo. **A sustentabilidade por meio do Direito e da Jurisdição**. Revista Jurídica CESUMAR – Mestrado, V. 11, n, 1, p. 325-343. jan./jun. 2011.

\_\_\_\_\_; CRUZ, Paulo Márcio. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: Univali, 2012. Disponível em: <<http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é: o que não é**. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

BRASIL. Constituição [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 49 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional**. Revista de Estudos Politécnicos; Polytechnical Studies Review; 2010, Vol. VIII, n. 13.

CAPRA, Fritjof. **O Ponto de Mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente**. São Paulo: Editora Cultrix, 1999.

\_\_\_\_\_. **A teia da vida: uma nova compreensão dos sistemas vivos**. Tradução de Newton Roberval Eicheberg. São Paulo: Cultrix, 2006.

DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental: perspectivas para a educação corporativa**. 2. ed. São Paulo: Editora Senac. 2003.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 12. ed. rev., atualizada de acordo com o Código Civil de 2002, e aumentada por Rui Berford Dias, 2. Tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2012.

FERRER, Gabriel Real. Bases conceptuales de derecho deportivo. In Bem, Leonardo Schmitt de et al (coord.). **Direito desportivo: Tributo a Marcílio Krieger**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GODOY, Claudio Luiz Bueno de. **Responsabilidade civil pelo risco da atividade: uma cláusula geral no Código Civil de 2002**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 8 ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2011.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

IHERING, Rudolf von. **A luta pelo direito**. 7 ed. rev. da tradução de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**. O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/3137554/o-brasil-e-as-tres-conferencias-ambientais-das-nacoes-unidas-.html>>. Acesso em: 09 jun. 2014.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Tradução de Lúcia Mathilde Endlich Orth. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

MEIO AMBIENTE, Ministério do. **Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2015.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 12 ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOARES JÚNIOR, Jair. **A realização da sustentabilidade multidimensional como pressuposto para o atingimento do Estado Constitucional solidário**. Disponível em:

<<http://jus.com.br/artigos/23435/a-realizacao-da-sustentabilidade-multidimensional-como-pressuposto-para-o-atingimento-do-estado-constitucional-solidario/1>>. Acesso em: 09 jun. 2014.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**: responsabilidade civil. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

WALD, Arnaldo. **Direito civil**: responsabilidade civil. Vol. 7. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.



# RESOLUÇÃO DOS LITÍGIOS DE NATUREZA AMBIENTAL: A JUDICIALIZAÇÃO É O MELHOR CAMINHO?

**André Emiliano Uba<sup>1</sup>**

**Bruno de Macedo Dias<sup>2</sup>**

## INTRODUÇÃO

O direito brasileiro e o trabalho dos profissionais do direito sofreram profundas modificações no período posterior à Constituição Federal de 1988. A chamada Constituição Cidadã trouxe a redemocratização ao país, fortaleceu o Poder Judiciário ao proibir (em regra) que qualquer demanda não pudesse ser sujeitada ao seu exame e inúmeros e relevantes direitos passaram a ser constitucionalmente assegurados, inclusive na forma de cláusulas pétreas.

Diante disso, os mais variados assuntos passaram a ser debatidos pela comunidade jurídica e praticamente todas as tensões da sociedade começaram a ser judicializadas, ou seja, levadas ao Poder Judiciário por intermédio do direito de ação, solucionasse o conflito. Questões, inclusive, que antes eram resolvidas pelo Poder Legislativo, pelo Poder Administrativo ou até mesmo pelos particulares, através de mútuas concessões.

Neste contexto, dois fenômenos extremamente importantes vêm sendo tratados pela comunidade jurídica, mas raramente de forma conjunta e interligada: a sobrecarga do Poder Judiciário, com as óbvias consequências para um acesso à justiça qualificado; e a crescente preocupação com a proteção ambiental e com o desenvolvimento sustentável, de modo que, sem prejudicar a qualidade de vida da população, não seja atingido o meio ambiente, patrimônio de toda a geração presente

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Pela Universidade do Vale do Itajaí, localizada em Itajaí, Santa Catarina, Brasil. Procurador do Estado de Santa Catarina. Especialista pela UFPR em Direito Ambiental. Email: andre\_uba@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito Pela Universidade do Vale do Itajaí, localizada em Itajaí, Santa Catarina, Brasil. Procurador do Estado de Santa Catarina. Especialista pelo CESUSC em Direito Material e Processual Civil. Email: brunomdias@yahoo.com.

e das gerações futuras.

As colocações introdutórias levam à lógica conclusão de que a tendência é a judicialização, portanto, também dos conflitos ambientais, pois esse é o fenômeno que costuma ocorrer com todos os demais direitos do ordenamento.

Uma pergunta mais importante, contudo, deve ser feita: judicializar os conflitos ambientais é, de fato, o melhor caminho?

Sem a pretensão de solucionar de modo profundo e definitivo esse complexo dilema, a intenção dessa análise é lançar elementos para uma meditação e quiçá fomentar o surgimento de um debate que tende a ser turbulento, árduo e que se encontra longe de uma solução.

Para isso, a indagação inicial deve ser complementada por três indagações secundárias:

- o Poder Judiciário é um caminho célere e eficaz para a resolução dos litígios ambientais?

- o Poder Judiciário deve ser visto como única alternativa para decidir as questões complexas ambientais pela sociedade?

- é possível cogitar de mecanismos alternativos mais eficientes?

Respondidas essas três questões, entende-se que é possível descobrir se, realmente, judicializar conflitos ambientais é o melhor caminho.

## **1. O JUDICIÁRIO É UM MEIO CÉLERE E EFICAZ PARA A RESOLUÇÃO DOS LITÍGIOS AMBIENTAIS?**

A primeira indagação, e que hoje é cabível praticamente para qualquer tipo de litígio, diz respeito aos efeitos lesivos da excessiva judicialização de conflitos e a sobrecarga de demandas à qual estão sujeitos os magistrados.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, XXXV, previu que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Apressadamente, passou-se a vincular esse dispositivo ao acesso à justiça.

Incorretamente, pois esse é um mero direito de acesso à justiça formal, um direito de demandar ao Poder Judiciário.

A evolução doutrinária no estudo do acesso à justiça, com muita correção, evoluiu para inserir ao mero direito de ingressar com uma ação o correspondente dever de o Estado-Juiz prestar sua tutela de forma célere, eficaz, tempestiva e qualificada. De que adiantaria a promessa ao cidadão de que sua demanda seria recebida, sem que ela pudesse ser respondida em tempo, com qualidade e eficácia?

Para J. J. Gomes Canotilho, “do princípio do Estado de Direito deduz-se, sem dúvida, a exigência de um procedimento justo e adequado de acesso ao direito e de realização do direito”<sup>3</sup>. O acesso à justiça “reforça o princípio da efetividade dos direitos fundamentais, proibindo a sua inexecutabilidade ou [in]eficácia por falta de meios judiciais”<sup>4</sup>.

É essencial a proposta de José Rogério Cruz e Tucci:

Desdobram-se estas [etapas do devido processo legal] nas garantias: a) de acesso à justiça; b) do juiz natural ou preconstituído; c) de tratamento paritário dos sujeitos parciais do processo; d) da plenitude de defesa, com todos os meios e recursos a ela inerentes; e) da publicidade dos atos processuais e da motivação das decisões jurisdicionais; e f) da tutela jurisdicional dentro de um lapso temporal razoável<sup>5</sup>.

Conjuntamente com a consolidação dessa justíssima posição, ganhou proporções assustadoras no cotidiano forense o problema da sobrecarga de processos no Poder Judiciário.

Muito embora a situação seja pública e notória, e não se mostre viável detalhar todos os números envolvidos em tão poucas linhas, convém fornecer alguns dados levantados por Eduardo Jobim<sup>6</sup>. Segundo o autor, os Ministros do Superior Tribunal de Justiça receberam em 2005, em média, 7.211 processos e julgaram 9.376 cada. Já o Supremo Tribunal Federal, durante o ano de 2005, recebeu 95.000 processos, julgou

---

<sup>3</sup> **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995. p. 385.

<sup>4</sup> Idem. p. 387.

<sup>5</sup> TUCCI, José Rogério Cruz e. Duração razoável do processo. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; JOBIM, Eduardo (Coord). **O Processo na Constituição**. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 42.

<sup>6</sup> JOBIM, Eduardo. A interpretação Econômica do Direito e a Duração Razoável do Processo: análise de mecanismos alternativos para solução de litígios. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; JOBIM, Eduardo (Coord). **O Processo na Constituição**. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 60-63.

46.468 por decisões monocráticas e 6.161 por decisões colegiadas. O número apenas de decisões monocráticas chegaria a um total de 690 por mês por Ministro e 22 decisões por dia, afastadas férias forenses. O autor conclui com brilhantismo fazendo uma comparação entre os Ministros do STF e os Ministros da Suprema Corte Americana:

Trazidos esses números, e comparados os dois países, veremos que o número de decisões, por ano, da Suprema Corte Americana é próximo do número de decisões que cada Ministro profere, individualmente, no STF, por semana<sup>7</sup>.

Esses números, é irrelevante recordar, são relativos a duas Cortes finais do processo civil brasileiro, o que reflete o número absurdo de processos e a impossibilidade de realização de um trabalho ideal com esses números.

São frequentes as reclamações dos Juízes em relação a um número de pedidos, inclusive os urgentes, que aportam aos seus gabinetes em uma quantidade que sequer permite a leitura, e, menos ainda, um estudo prolongado e o aprofundamento. No Estado de Santa Catarina, os quatro desembargadores substitutos que examinam as tutelas de urgência dos agravos chegam a receber uma centena de novos processos em um dia.

Fica evidente, portanto, o chocante desencontro entre a garantia fundamental que o cidadão brasileiro recebe da Constituição Federal e aquilo que os integrantes do Poder Judiciário humanamente podem oferecer.

Outros três fenômenos merecem ser registrados:

a) a judicialização de questões simples e corriqueiras, criando um trabalho repetitivo, mais pertinente ao cotidiano administrativo do Poder Executivo do que um labor intelectual profundo para solucionar litígios que verdadeiramente não sejam respondidos por uma mera leitura da lei;

b) diante do aprofundamento, da produção e da difusão do conhecimento, não é possível esperar do juiz uma profundidade teórica das diversas áreas científicas presentes na atualidade, e menos ainda depender disso;

---

<sup>7</sup> JOBIM, Eduardo. *A interpretação Econômica do Direito e a Duração Razoável do Processo: análise de mecanismos alternativos para solução de litígios*. p. 62.

c) a crescente importância das liminares do processo atual, fazendo com que a decisão final muitas vezes não tenha mais utilidade prática alguma.

Muito embora a simples dificuldade de uma prestação judicial célere, qualificada e eficaz em razão da excessiva carga de trabalho já seja capaz de dificultar a ideal resolução de litígios de qualquer natureza – o que se agrava em matéria ambiental por envolver interesse de todos – esses três aspectos exigem um exame particular sob a ótica dos litígios ambientais.

Quanto ao primeiro fenômeno, a judicialização excessiva, que periga transformar o Poder Judiciário em um balcão administrativo, é importante salientar que o direito ambiental exige do Poder Público um acompanhamento eficaz de todas as atividades que tenham a potencialidade de colocar em risco o ambiente saudável e sustentável. Para isso, um número expressivo (senão todas, em graus diversos) de atividades e construções precisa de uma prévia análise administrativa para impedir que o dano seja causado.

Esclarece José Afonso da Silva:

A Constituição quer Estudo Prévio de Impacto Ambiental para a instalação de obra e atividade potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental. [...]

O Estudo de Impacto tem por objeto avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode ocasionar ao meio ambiente. Trata-se de um meio de atuação preventiva, que visa a evitar as consequências danosas, sobre o ambiente, de um projeto de obras, de urbanização ou de qualquer atividade<sup>8</sup>.

Admitir-se papel do Poder Judiciário rever todas essas decisões administrativas – instado pelo requerente ou pelo Ministério Público – diante de um cenário já caótico de excessos de litígios, é, ao mesmo tempo, tornar inútil a primeira análise da Administração Pública, burocratizar ainda mais a fiscalização prévia e inserir permanentes inovações aos critérios fixados pelos Poderes Legislativo e Executivo. Essas inovações, ainda que por vezes sejam interessantes, trazem insegurança jurídica, instabilidade e uma crença de que há sempre esperança de rever um critério judicialmente.

---

<sup>8</sup> SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 289-291.

Não se questiona a importância do Poder Judiciário para resolver litígios mais complexos de natureza ambiental, mas é necessário ter parcimônia e respeito na hora de intervir em questões simples da Administração Pública.

O segundo aspecto é igualmente interessante: a notória difusão de conhecimento na era tecnológica atual, que é perceptível por todos. Com o avanço da informática, a capacidade de pesquisa, armazenamento, troca de informações, obtenção elevados graus de instrução e divulgação de pesquisas atingiu níveis nunca antes sonhados na história da humanidade.

No aspecto ambiental, engenheiros, arquitetos, médicos, biólogos, sociólogos, meteorologistas, economistas e outros profissionais das mais diversas áreas realizam pesquisas frequentes de como as interações com o ambiente podem influenciar e serem influenciadas por suas áreas.

O jurista, e neste caso mais propriamente o magistrado, paradoxalmente a essa complexa difusão de conhecimentos, aborda causas de todas as áreas de interação humana, como: acidentes de trânsito, danos de natureza psicológica, problemas entre os agentes da produção econômica (litígios trabalhistas), tributação da atividade econômica, abusos na relação política, erros médicos, falhas em construções de edifícios, acidentes em aeronaves, e, com maior destaque para esse estudo, atividades e edificações com impacto ambiental.

O magistrado, tal qual qualquer outro jurista, é procurado destacadamente por sua formação em Direito e pelo conhecimento das leis e institutos jurídicos. A própria seleção dos integrantes do Poder Judiciário é feita com base nestes critérios e seu aperfeiçoamento costuma ter esse enfoque.

Nesse ponto, não deixa de ser razoável indagar como o Poder Judiciário poderá resolver um litígio cuja complexidade técnica pode causar divergência até mesmo entre estudiosos da área técnica afetada ou entre profissionais de diferentes áreas envolvidas, quando pode haver um desencontro entre meteorólogos e sociólogos; engenheiros e biólogos; e médicos e biólogos, por exemplo? Tudo isso, diga-se de passagem, sem o tempo ideal para sequer poder aprofundar-se aos autos.

Um jurista mais apressado logo lembraria do perito judicial, encontrado nos arts. 420-439 do Código de Processo Civil. O perito judicial é um profissional de livre escolha do magistrado para solucionar os questionamentos técnicos do processo. Mas a mera escolha entre um biólogo mais ou menos conservador, ou a indicação de um meteorólogo quando se poderia indicar um sociólogo, não seria capaz de definir a direção do litígio sem o necessário aprofundamento técnico?

E, nesse caso, outro questionamento importante deve ser respondido: quem decidirá uma complexa questão ambiental? Quem dirá se uma edificação poderá causar dano a um mangue? O juiz ou o perito? Pergunta-se isso porque os art. 436-438 do Código de Processo Civil levam a conclusão de que o juiz não deve contrariar a conclusão técnica do perito. Caso acredite que a perícia foi ruim, deve determinar que seja refeita<sup>9</sup>. Apenas quando os demais elementos dos autos levarem a conclusões distintas de natureza não técnica que o juiz poderá decidir de forma diversa. Portanto, uma decisão que venha a ser fundamental para o futuro da humanidade ou a custar centenas de empregos recairá sobre um profissional indicado pelo magistrado sob critérios absolutamente aleatórios.

Isso deixa clara a limitação do Poder Judiciário para dar uma solução a uma questão ambiental complexa e urgente. Digamos que o Poder Público precise construir um hospital, mas as áreas com mobilidade urbana adequada supostamente teriam elevado impacto ambiental. O juízo precisa dizer em poucos dias – tempo que impede a realização de uma perícia – se a obra deve seguir ou não. Ele precisa escolher entre os argumentos técnicos do autor ou do réu – para os quais não tem formação para analisar – e aguardar alguns meses ou anos até a conclusão de uma perícia.

Esse quadro leva ao último fenômeno. É de conhecimento público, e o próprio Poder Judiciário chega a admitir essa realidade, que os processos judiciais dificilmente são resolvidos em poucos meses. E se mesmo os casos mais simples exigem alguns poucos anos, um processo complexo pode levar uma ou duas décadas. Por outro lado, a velocidade com que ocorrem os fatos do mundo cotidiano exigem soluções rápidas

---

<sup>9</sup> SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. 2. vol. 24. ed. rev. e atual. por Maria Beatriz Amaral Santos Köhnen. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 496-497.

para as indefinições.

Logo, no processo civil atual, é tão importante quanto a própria sentença – senão mais importante – a decisão de quem terá sua pretensão observada até o final do processo. Isso porque é muito comum a concessão de uma medida liminar em poucas semanas e depois o processo perder toda a sua utilidade enquanto aguarda anos como um documento inerte e sem vida, habitante dos armários do fórum.

No direito ambiental, a questão adquire uma especial importância. Os riscos de danos costumam ser complexos e sabe-se que um impacto ambiental pode alterar as condições de vida das gerações futuras. Por esse motivo, independentemente da importância dos direitos que lhe forem contrapostos no litígio, a tendência é a atividade ou obra em discussão seja suspensa no mínimo até uma perícia.

Esse não seria um problema tão grave se o processo fosse mais rápido, a discussão técnica fosse profunda e completa e se a judicialização ficasse restrita aos casos mais relevantes. Na prática, há uma tentativa de antecipar uma complexa discussão técnica para o momento da apreciação do pedido de medida liminar, pois, se essa for perdida, a demorada espera pela perícia pode encorajar que se abandone de vez a atividade ou obra questionada.

Diante de todas essas dificuldades, mostra-se pertinente considerar alternativas à procura do Poder Judiciário para solucionar questões de impacto ambiental. Também há um convite aos juristas para repensar a atuação do Poder Judiciário, de modo que este possa concentrar-se em grandes demandas de complexidade jurídica, com adequado tempo para os magistrados se dedicarem ao estudo dos autos e da causa.

## **2. O JUDICIÁRIO DETÉM EXCLUSIVIDADE PARA DECIDIR AS QUESTÕES COMPLEXAS AMBIENTAIS PELA SOCIEDADE?**

Tem-se observado, hodiernamente, a tendência de se universalizar a tutela jurisdicional, evidenciando, de um lado, a urgência em se aprimorar a técnica processual e, de outro, a necessidade de se ampliar as formas de acesso à justiça, para



além da técnica universal do processo estatal.

Nesse sentido, Marc Galanter assevera que a utilização de técnicas de resolução de conflitos deve se orientar por argumentos de produção, voltados à obtenção de resultados com menor dispêndio de tempo e de recursos, e por argumentos de qualidade, que denotam os benefícios que a utilização de um dado mecanismo pode trazer<sup>10</sup>.

Buscam-se, dessa feita, soluções alternativas, em especial, diante da ineficácia dos mecanismos processuais tradicionalmente utilizados para dirimir os novos conflitos, em perfil e em escala<sup>11</sup>, que caracterizam a sociedade pós-moderna.

No contexto desse novo perfil litigioso, destacam-se, por numerosidade e relevância social, as lides ambientais.

A Constituição de 1988 pela primeira vez no Brasil insere o assunto “meio ambiente” em sua concepção unitária, direcionando, inclusive, um capítulo exclusivo ao tema - Capítulo IV do Título VIII (art. 225), garantindo o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Além disso, conceitua-o como “bem de uso comum do povo” e, dessa forma, não pode ser apropriado, sendo extracomércio<sup>12</sup>.

Outrossim, além do capítulo acima mencionado, ao longo do texto constitucional são feitas diversas referências ao meio ambiente em artigos esparsos, o que evidencia a intenção do legislador constituinte de conferir ao mencionado bem jurídico efetiva proteção através das mais diversas formas.

A título exemplificativo, cita-se a previsão de propositura de ação popular, trazida no art. 5º, inciso LXXIII, permitindo que qualquer cidadão ingresse com a referida ação com o intuito de anular ato lesivo ao meio ambiente.

---

<sup>10</sup> GALANTER, Marc. Introduction: Compared to what? Assessing the quality of dispute processing. **Denver University Law Review**, n. 66, 1989, p. xii. Em doutrina nacional, esses argumentos foram bem desenvolvidos por Carlos Alberto de SALLES (*Execução judicial em matéria ambiental*. São Paulo: RT, 1998, p. 35).

<sup>11</sup> FARIA, José Eduardo. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 7-8.

<sup>12</sup> MACHADO. Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. rev. ampl. e atual., de acordo com as Leis 12.651, de 25.5.2012 e 12.727, de 17.10.2012 e com o Decreto 7.830, de 17.10.2012. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 121.

Nesse contexto do meio ambiente constitucionalmente tutelado, os contornos massificados das relações intersubjetivas peculiares desta nova realidade, aliados à ampliação do horizonte de pretensões jurisdicionalizáveis<sup>13</sup>, criaram um contingente de demandas que supera, em muito, a capacidade da estrutura judiciária<sup>14</sup>. Ademais, a qualidade dos resultados obtidos por intermédio apenas da técnica estatal de resolução de conflitos é questionável.

Não se está aqui defendendo a relativização da garantia constitucional prevista no art. 5º, inciso XXXV.

Muito pelo contrário: atualmente, o sistema jurisdicional existente é que não vem permitindo o pleno exercício da garantia acima citada. Em se tratando de lides ambientais, o problema é agravado pela própria natureza do bem tutelado e da complexidade das diversas questões relacionadas ao meio ambiente.

Destarte, essas circunstâncias recomendam a investigação teórica acerca da aptidão dos conflitos coletivos para serem solucionados por meio de técnicas não judiciais de resolução de controvérsias.

A opção pelo especial direcionamento da abordagem às demandas ambientais deriva da constatação de que os conflitos sociais de massa – demandas coletivas lato sensu em potencial, principalmente sob a égide da categoria dos direitos individuais homogêneos – constituem relevante parcela dos litígios da sociedade contemporânea<sup>15</sup>.

Mesmo as demandas que ordinariamente não são movidas como ações coletivas acabam por sofrer processos de coletivização no Poder Judiciário, como é o caso do mecanismo processual de julgamento de recurso especial repetitivo por amostragem.

Todavia, a atual sistemática vigente direciona a resolução dos conflitos em quase sua totalidade pelo Poder Judiciário.

---

<sup>13</sup> DINAMARCO, Candido Rangel. Universalizar a Tutela Jurisdicional. **Fundamentos do Processo Civil Moderno**. São Paulo: Malheiros, 2010, v. I, p. 396.

<sup>14</sup> LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do Processo Coletivo**. São Paulo: RT, 2002, p. 96.

<sup>15</sup> CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos extrajudiciais de solução de conflitos no quadro do movimento universal do acesso à justiça. **Revista de Processo**, ano 19, n. 74, abr-jun 1994, p. 84.

Por sua vez, como já ressaltado, a imensa maioria das ações ambientais, em virtude da sua complexidade, demanda a realização de perícia, já que o magistrado não possui conhecimento técnico específico para avaliar as situações que lhe são submetidas para apreciação.

Não obstante o atual quadro de morosidade presente na justiça brasileira, por uma série de fatores, essa realidade traz como consequência imediata a elevação do custo do processo, já que os honorários periciais nesses casos são, em média, altíssimos.

Diante desse quadro, parte da doutrina vem entendendo que o acesso à justiça não deve ser compreendido como sinônimo de acesso ao Poder Judiciário.

Como afirma Rodolfo de Camargo Mancuso, o Poder Judiciário não deve ser encarado como sendo, necessariamente, a primeira e única via de acesso para a administração dos conflitos<sup>16</sup>.

O ponto central do acesso à justiça não é apenas possibilitar que todos tenham seu direito tutelado pelo Estado, mas que a justiça possa ser realizada no contexto em que se inserem as partes, com a garantia da imparcialidade de decisão e da igualdade efetiva das partes.

O conceito de justiça é amplo e deve ser considerado nas suas mais variadas formas e sentidos, inclusive ao se analisar outros meios de solução de litígios com alternativa ao Poder Judiciário, que garantam, além da imparcialidade na apreciação da demanda, economicidade e celeridade, como será abordado no tópico a seguir.

### **3. É POSSÍVEL COGITAR DE MECANISMOS ALTERNATIVOS MAIS EFICIENTES?**

Com a premissa de que o Poder Judiciário não deve ser visto como a única via de acesso para a resolução dos conflitos, com o intuito de entregar uma tutela adequada a cada direito com efetividade e celeridade, os meios alternativos de resolução de litígios apresentam-se como possíveis vias de realização, de alternativa a

---

<sup>16</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

prestação jurisdicional e de pacificação social, não para substituir o judiciário, mas para atuar de modo a liberá-lo para cumprir adequadamente o seu papel, nas contendas que forem submetidas à sua apreciação.

São as chamadas “vias alternativas”, ou equivalentes jurisdicionais, que constituem em formas não jurisdicionais de solução de conflitos e são chamadas de equivalentes, pois, não sendo jurisdição propriamente dita, funcionam como técnica de tutela dos direitos, sanando conflitos ou certificando situações jurídicas<sup>17</sup>.

Os métodos alternativos de solução de conflitos são empregados em grande escala nos Estados Unidos, considerado berço dos movimentos alternativos de resolução de controvérsias, e em muitos países da Europa.

No Brasil, esses métodos alternativos de solução de conflitos vêm conquistando espaço, em razão da crise do judiciário.

Ressalta-se, ainda, que muitos desses métodos que chamados extraprocessuais, por previsão legal, também podem ser utilizados durante o processo judicial, como é o caso, por exemplo, da conciliação e da arbitragem<sup>18</sup>.

Os métodos aludidos objetivam a resolução prévia dos conflitos que, uma vez solucionados, auxiliarão no enxugamento da máquina do judiciário, o que não significa deslegitimar o Judiciário, ou diminuir-lhe o poder, mas conceder formas aliadas de resolução de litígios, por conta das contínuas transformações sociais, que necessitam de mais que um único órgão a tutelar seus direitos.

Nada impede que os conflitos submetidos aos equivalentes jurisdicionais e por eles resolvidos possam ser apreciados, posteriormente, também pelo Estado, mas, em geral, não se vislumbra essa necessidade.

Contudo, em se tratando de demandas que envolvam a tutela ambiental, há alguns que devem ser previamente observados.

Ao se tratar sobre direito ambiental, em face do art. 225 da Constituição

---

<sup>17</sup> DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil I** – Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento. 11ª ed. Salvador: Podvm, 2009.

<sup>18</sup> BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem.

Federal, está-se falando de um direito que é estendido a todos, sendo, portanto, de interesse público.

Logo, a todos pertence o direito de usufruir, bem como a obrigação de respeitar o meio ambiente, sendo defeso a qualquer indivíduo a prerrogativa de usufruir deste particularmente, respeitando o brocardo “in dúbio pro ambiente”. Cuida-se de direito indisponível.

Assim, os meios alternativos de solução de conflitos devem ser pautados por essa premissa, tal como o é no âmbito do Poder Judiciário.

Passar-se-á, na sequência, a abordar alguns mecanismos extrajudiciais, que, sem prejuízo de outros, poderiam ser utilizados para solucionar conflitos ambientais.

### **3.1 MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO**

Pode-se definir a mediação como um processo no qual uma terceira pessoa, neutra, o mediador, facilita a resolução de uma controvérsia ou disputa entre duas partes. É um processo informal, sem litígio, que tem por objetivo ajudar as partes em controvérsia ou disputa a alcançar aceitação mútua e concordância voluntária.<sup>19</sup>

Consiste num instituto que objetiva fundamentalmente dar fim efetivo ao conflito, emocional e jurídico, pois ele busca as causas que o geraram para encaminhar as partes a detectarem a razão que as levou a chegarem a tal desentendimento para que possam achar a solução mais favorável, sem se sentirem lesadas.

Nota-se, assim, que a mediação é uma forma alternativa de resolução de conflito, a fim de se evitar o ingresso no Poder Judiciário, prevalecendo a soberania da vontade nos acordos realizados entre as partes, bem como uma solução mais célere, facilitando o término dos conflitos, trazendo a paz para ambas as partes.

No Brasil, muito embora ainda não haja legislação específica regulando a mediação (apesar de disposições em legislações esparsas, como na Lei nº 7.783/89, que trata do direito de greve), a utilização desse mecanismo de resolução de conflitos

---

<sup>19</sup> GRUNSPUN, Haim. **Mediação familiar**: o mediador e a separação de casais com filhos. São Paulo: LTr, 2000. p.13

vem sendo aplicada, especialmente por universidades, tribunais e associações não governamentais, aproximando o instituto da sociedade e permitindo o reconhecimento de sua eficácia no tratamento de conflitos.

A conciliação, por sua vez, consiste em alternativa mais célere e menos dispendiosa de solução de conflitos, que, embora utilizada no âmbito processual, pode ser considerada um meio alternativo de solução de conflito (ou equivalente jurisdicional).

Implica a participação de um terceiro (conciliador) de forma imparcial e ativa, que intervém sugerindo propostas de acordo, visando a composição.

Não é o conciliador que põe fim à disputa, já que a vontade das partes deverá prevalecer e somente ela poderá fazer com que o litígio seja resolvido.

Na legislação brasileira a conciliação é utilizada no procedimento judicial, sendo prevista tanto no Código de Processo Civil como na Lei nº 9.099/95, que dispõe sobre os Juizados Especiais.

Distingue-se mediação de conciliação pois a primeira envolve um processo em que o papel do mediador é mais ativo, em termos de facilitação da resolução do conflito e mais passivo em relação à intervenção no mérito ou enquadramento legal.<sup>20</sup>

Além disso, na mediação o terceiro neutro procura criar as condições necessárias para que as próprias partes encontrem a solução, não intervindo no sentido de adiantar alguma proposta de solução, ao passo que na conciliação, o terceiro interfere um pouco mais ao tentar apaziguar as partes, podendo sugerir algumas soluções para o conflito.<sup>21</sup>

### **3.2 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

O termo de ajustamento de conduta é típico meio alternativo de solução extrajudicial de conflitos: uma vez proposto, espera-se que o compromitente cumpra

---

<sup>20</sup> SERPA, Maria de Nazareth. **Teoria e prática da mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ltda, 1999.p.46.

<sup>21</sup> WATANABE, Kazuo. **Modalidades de mediação**. Série Cadernos do CEJ nº 22. Brasília: Conselho da Justiça Federal, p. 58.

as exigências estabelecidas pelo legitimado-compromissário; do contrário, o movimento extrajudicial não se esgota, não se finda, tendo em vista a possibilidade de ingressar em Juízo visando sua execução.

Na definição de Hugo Nigro Mazzilli,

Ao contrário de uma transação vera e própria do direito civil, na qual as partes transigentes fazem concessões mútuas para terminarem o litígio, já na área dos interesses metaindividuais temos o compromisso exclusivo do causador do dano (compromitente) a ajustar sua conduta de modo a submetê-la às exigências legais (objeto). De sua parte, o órgão público legitimado que toma o compromisso (compromissário), não se obriga a conduta alguma, exceto, como decorrência implícita, a não agir judicialmente contra o compromitente em relação àquilo que foi objeto do ajuste, exceto sob alteração da situação de fato (cláusula rebus sic stantibus implícita), ou em caso de interesse público indisponível.<sup>22</sup>

Aliás, a premissa de sua utilização é muito semelhante à da mediação e conciliação, em que pese ser classificado por parte da doutrina como espécie de transação.

Trata-se, dessa feita, de um instituto jurídico que soluciona conflitos metaindividuais, firmado por algum ou alguns dos órgãos públicos legitimados para ajuizar ação civil pública e pelo causador do dano, no qual se estatui, de forma voluntária, o modo, lugar e prazo em que o inquirido deve adequar sua conduta aos preceitos normativos, mediante cominação, sem que para tanto, a priori, necessite de provocação do Poder Judiciário, com vistas à natureza jurídica de título executivo extrajudicial.<sup>23</sup>

### 3.3 ARBITRAGEM

Arbitragem pode ser definida como uma modalidade extrajudicial de resolução de um conflito em que um árbitro, terceiro escolhido pelas partes, decide uma lide, que necessariamente envolve discussão sobre direitos patrimoniais disponíveis.

A Lei nº 9.307/96 rege todo o procedimento da arbitragem, que culmina numa

---

<sup>22</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas**. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 295.

<sup>23</sup> SILVA, Luciana Aboim Machado Gonçalves da. **Termo de ajuste de conduta**. São Paulo: LTr, 2004, p. 19.

sentença que possui a mesma força de uma sentença judicial.

A adoção desse procedimento é facultativa, ou seja, depende de livre escolha das partes, não podendo ser instaurada quando se tratarem de direitos indisponíveis, por força do disposto no art.1º da referida Lei.

Muito embora a cláusula arbitral seja muito utilizada nos contratos internacionais, esse recurso ainda é pouco explorado no Brasil.

Conforme afiança o Comitê de Ministros do Conselho da Europa, a escolha do procedimento arbitral é especialmente recomendada em se tratando de matérias em que o nível de especificidade requer alto grau de qualificação técnica daquele que fornecerá o provimento às partes.<sup>24</sup>

Por essa via, substitui-se a jurisdição Estatal por uma alternativa que garanta qualificação técnica compatível com a complexidade do objeto litigioso.

Logo, a maior vantagem da utilização desse instituto é a garantia de qualificação técnica do árbitro para apreciar o objeto litigioso, ao passo que a grande limitação hoje existente no nosso ordenamento jurídico é a de que a arbitragem só pode tratar de direito disponíveis.

### **3.4 CONSELHOS DO MEIO AMBIENTE E AGÊNCIAS REGULADORAS**

Além dos métodos já hodiernamente apontados como alternativos à utilização do Poder Judiciário, tratados nos tópicos acima, entende-se que outros caminhos podem ser avaliados para resolução dos conflitos que envolvam questões ambientais.

Um deles passa pela extensão das atribuições do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), bem como dos respectivos conselhos estaduais e municipais, que hoje, em escorço, tem a finalidade de assessorar, estudar e propor diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e para os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Passariam, não obstante as atuais funções, a resolver as demandas ambientais que lhes fossem

---

<sup>24</sup> MARTINS, Pedro Batista. *Acesso à Justiça. Aspectos Fundamentais da Lei de Arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p.2.



atribuídas.

Por se tratarem de órgãos que contam com a participação da sociedade civil e possuem importante caráter técnico, pode ser considerado como alternativa plausível à resolução de demandas ambientais.

Outra opção semelhante é o julgamento por um órgão regulador do meio ambiente, independente da entidade licenciadora e, dessa forma, equidistante das partes envolvidas. À agência (ou órgão regulador) seriam submetidos os casos em que houvesse divergência entre o órgão licenciador e o empreendedor.

Justifica-se essa sugestão pelo fato de que todas as atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental, por força do art. 10 da Lei nº 6.938/81, o que, por sua vez, é realizado pelo Poder Público.

Ou seja: todas as demandas nas quais se discutem a ocorrência ou não de dano ambiental necessariamente terão envolvidos o órgão ambiental, seja federal, estadual ou municipal.

E os mesmos mecanismos do modelo regulatório americano adotado, pelo menos na sua estrutura, por nosso ordenamento jurídico, seriam utilizados, tais como a independência administrativa, autonomia de gestão, mandato fixo de seus dirigentes e estabelecimento de fontes próprias de recursos para o órgão<sup>25</sup>.

### **3.5 DEFINIÇÃO DE REGRAS E CRITÉRIOS LEGAIS PELO PODER LEGISLATIVO E DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO PODER EXECUTIVO**

Outro modo de solucionar as controvérsias que não poderia deixar de ser levantado passa justamente pelos outros dois Poderes do República Federativa do Brasil. É importante esclarecer o conceito de jurisdição, função típica do Poder Judiciário, cuja definição é extraída de Giuseppe Chiovenda:

---

<sup>25</sup> BARROSO, Luís Roberto, 2002, **Agências reguladoras**. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. R. Dir. Adm., 229: 285-311, Jul./Set. 2002, p. 296-297.

[...] função do estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, pela autoridade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, já no afirmar a existência da vontade da lei, já no torná-la, praticamente, efetiva<sup>26</sup>.

Todavia, uma análise mais detida sobre as funções de cada Poder deixa claro que ao Poder Judiciário compete apenas ditar a lei para o caso concreto, enquanto deve o Poder Legislativo estabelecer as normas abstratas e o Poder Executivo tem o mister de definir as políticas públicas e os critérios apurados administrativamente<sup>27</sup>. De fato, o Poder Judiciário somente pode intervir nestes aspectos na omissão dos demais Poderes ou em flagrante inconstitucionalidade/ilegalidade, sob pena de ofender a norma fundamental de Separação dos Poderes.

A situação é simples de compreender no direito ambiental. Basicamente, essa seria a função de cada Poder:

**Poder Legislativo:** elaborar leis que definam com clareza os bens naturais mais importantes a serem preservados, os critérios de poluição aceitáveis, os procedimentos a serem observados para evitar dano ambiental, os deveres do cidadão e as punições e os princípios fundamentais, entre outras coisas;

**Poder Executivo:** através da política pública, regulamenta os limites infralegais, especialmente em especificidades técnicas que normas gerais teriam dificuldade de alcançar e estabelece a forma de controle, administração e execução do ordenamento jurídico em matéria ambiental;

**Poder Judiciário:** atua, nos casos concretos, para assegurar o cumprimento das leis, tolher as ilegalidades e suprir as omissões, e, de forma abstrata, no controle de constitucionalidade das leis.

Se os Poderes Legislativo e Executivo cuidarem para que suas normas sejam completas, claras e constitucionais e as aplicarem de modos adequado, e o Poder Judiciário respeitar a autoridade destes, sem intervir quando não houver uma patente ilegalidade ou inconstitucionalidade, boa parte das controvérsias serão resolvidas sem a necessidade de demandas judiciais. Seriam judicializadas apenas as demandas de excepcional complexidade jurídica.

---

<sup>26</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. 2. ed. Tradução de Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, 2000. vol. 4, p. 8.

<sup>27</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 106-111.

### 3.6 FORTALECIMENTO DE UMA JUSTIÇA ADMINISTRATIVA

Conforme já colocado anteriormente, é fundamental para a proteção do meio ambiente saudável e sustentável que atividades e obras potencialmente poluentes sejam previamente fiscalizadas pela Administração Pública para que possam ser executadas com mínimo risco<sup>28</sup>.

O art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal e a lei 6.938/81 indicam esse caminho, que tem como principal expoente o estudo de impacto ambiental. A maior parte dessa atividade resume-se ao exame do enquadramento do requerimento do contribuinte aos critérios fixados por leis e regulamentos.

Pela característica própria da Administração Pública, essa função passa a ser exercida por profissionais com formações técnicas diversificadas (não apenas jurídica) e permite a participação efetiva de representantes da sociedade civil, como nos Conselhos do Meio Ambiente, no qual possuem assento<sup>29</sup>.

A prática atual, contudo, indica que as deliberações administrativas, apesar de multidisciplinares e muitas vezes com participação social, costumam ser contestadas judicialmente, seja pelo contribuinte insatisfeito pelo indeferimento, seja pelo Ministério Público ao buscar a reversão do deferimento. Todo o trabalho - muitas vezes árduo e volumoso - é perdido e muitas vezes ignorado, enquanto se aguarda uma perícia judicial.

Nestes momentos, é inevitável recordar os sistemas judiciais de jurisdição dualista ou dupla, nos quais há o reconhecimento de uma Justiça Administrativa própria, a quem compete analisar os atos da Administração Pública. Em tais sistemas, inclusive, a decisão é final, e não pode ser rediscutida perante o Poder Judiciário<sup>30</sup>.

Não se chega a um ponto tão avançado, nesse momento, de eliminar integralmente a prestação judicial. O que se precisaria, após a criação de uma Justiça Administrativa eficaz e bem estruturada, seria verdadeiramente eliminar intervenções

---

<sup>28</sup> DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 156-162.

<sup>29</sup> Lei n. 6.938/81 e Decreto 99.274/90.

<sup>30</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 941.

excessivas do Poder Judiciário, que poderia intervir apenas em casos de flagrante inconstitucionalidade, ilegalidade ou improbidade.

Seria possível cogitar, inclusive, de uma vedação às medidas liminares contrárias a uma decisão administrativa, sendo permitido superá-las apenas ao final do processo. Afinal, não é equivocado lembrar que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e legalidade. No caso, não caberia ao Poder Judiciário atropelar uma decisão técnica da Administração Pública, tomada por profissionais de uma área da ciência que não é de sua formação acadêmica.

Com isso, a Administração Pública teria a segurança necessária para criar uma Justiça Administrativa - sem o risco de cair na inutilidade - constituída por profissionais de diversas áreas técnicas e com ampla participação da sociedade, na qual seria possível averiguar o acerto dos atos administrativos básicos contestados e decidir questões ambientais mais complexas. Seus integrantes teriam que receber a independência necessária para não se sujeitarem a interferências políticas negativas.

Embora essa possível solução pareça complexa e mereça um estudo bem mais aprofundado, mostra-se leviano descartá-la em uma primeira reflexão, justamente pelos benefícios que pode proporcionar.

### **3.7 CRIAÇÃO DE CÂMARAS MULTIDISCIPLINARES COM PODER DECISÓRIO**

Diante da inafastável realidade de que grandes questões ambientais afetaram as gerações futuras e podem colocar em risco o planeta e o destino da humanidade<sup>31</sup>, talvez a mais grave e importante indagação que deve ser formulada é se essa decisão realmente pertence exclusivamente aos juristas.

Na realidade atual, com a “obsessão” de se judicializar todas as questões relevantes, é de se esperar que qualquer matéria de importante impacto ambiental receberá uma decisão judicial, que tende a ser a última palavra sobre o case.

Todavia, se aceitarmos que o direito nada mais é do que um instrumento para

---

<sup>31</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente** – Dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do advogado editora, 2008. p. 25, 70 e 105.

auxiliar a vida da sociedade e organizar as diretrizes e decisões recebidas das demais ciências, não seria o caso de “repartir” essa monumental responsabilidade com as demais ciências?

Além de todas as alternativas supramencionadas, é possível cogitar até a criação de um órgão julgador próprio para questões ambientais, uma Justiça Ambiental, por exemplo, mas repartir sua composição com exponentes de outras áreas de conhecimento, que poderão auxiliar na formação de uma decisão mais técnica e profunda. Isso não é, de forma alguma, uma crítica aos integrantes do Poder Judiciário, pois deles se espera alta qualificação técnica em matéria jurídica. Com a devida vênua, não se pode esperar deles profundo conhecimento científico em outras áreas, sendo que correm elevado risco, quando pretendem demonstrá-lo, de se mostrarem desatualizados ou mesmo desobservarem regras científicas básicas.

Logo, apesar de se entender que bastaria um órgão julgador administrativo respeitado ou fora do alcance do Poder Judiciário, uma alternativa aos extremistas do acesso à justiça formal seria a criação de uma nova Justiça multidisciplinar e com competência exclusiva em matéria ambiental.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Dentre os três Poderes do Estado Democrático de Direito, certamente nenhum deles tem crescido tanto em enfoque e importância nas últimas décadas quanto o Poder Judiciário. A ele tem competido uma crescente participação nos atos cotidianos da sociedade. Embora isso tenha comprovado a qualidade técnica e o preparo de seus integrantes, também causou uma busca excessiva por sua atuação, fazendo com que as diversas discussões da sociedade tornem-se sobretudo jurídicas e a ciência do Direito pareça ganhar força sobre as demais ciências, em muitas causas até mais importantes.

Isso também causa uma sobrecarga do Poder Judiciário, que impede o julgamento célere, eficaz e com a qualidade almejada, seja pela dificuldade de se conhecer profundamente todos os autos judiciais, seja pela impossibilidade de

domínio técnico de todas as áreas científicas, especialmente na sociedade moderna, marcada por uma evolução técnica nunca antes vista, que permite a produção constante de novos conhecimentos.

Soma-se a esse quadro a óbvia - embora muitas vezes desprezada - constatação de que a busca pela prestação jurisdicional não é, e nunca foi, a única forma de solução de controvérsias.

Em virtude destes dois fatores, algumas possibilidades de resolução dos litígios ambientais foram trazidas e superficialmente abordadas, todas elas com suas vantagens e defeitos, na tentativa de levantar o debate sobre a sua viabilidade. Foram propostas, sem exclusão de outras alternativas: a mediação, a conciliação, a arbitragem, os conselhos do meio ambiente, as agências reguladoras, a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, uma justiça administrativa e a criação de câmaras multidisciplinares.

A natureza ambiental dos litígios discutidos trouxe maior complexidade ao problema analisado, especialmente por dois aspectos: a multidisciplinariedade dos conflitos desta natureza e a possibilidade das decisões tomadas afetarem toda a sociedade, as gerações futuras e até mesmo colocarem em risco o planeta.

Por consequência, mostra-se fundamental que a sociedade possa participar ativamente desse processo decisório e que os juristas não detenham a exclusiva responsabilidade de solucionarem esses conflitos.

A conclusão a que se chega para o grave problema não é uma resposta, mas na importância e na necessidade de se instaurar um debate sobre uma simples pergunta. Resolução dos litígios de natureza ambiental: a judicialização é o melhor caminho?

#### **REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS**

BARROSO, Luís Roberto. Agências reguladoras. Constituição, transformações do Estado e legitimidade democrática. **R. Dir. Adm.**, 229: 285-311, Jul./Set. 2002.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 8 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm)>. Acesso em: 8 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm)>. Acesso em: 8 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 8 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm)>. Acesso em: 8 jul. 2014.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional.** 6. ed. Coimbra: Almedina, 1995.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos extrajudiciais de solução de conflitos no quadro do movimento universal do acesso à justiça. **Revista de Processo**, ano 19, n. 74, abr-jun 1994.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil.** 2. ed. Tradução de Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, 2000. vol. 4.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 130.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil I – Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento.** 11ª ed. Salvador: Podvm, 2009.

DINAMARCO, Candido Rangel. **Universalizar a Tutela Jurisdicional. Fundamentos do Processo Civil Moderno**. São Paulo: Malheiros, 2010, v. I.

FARIA, José Eduardo. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente – Dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito**. Porto Alegre: Livraria do advogado editora, 2008.

GALANTER, Marc. **Introduction: Compared to what? Assessing the quality of dispute processing**. Denver University Law Review, n. 66, 1989.

GRUNSPUN, Haim. **Mediação familiar: o mediador e a separação de casais com filhos**. São Paulo: LTr, 2000.

JOBIM, Eduardo. A interpretação Econômica do Direito e a Duração Razoável do Processo: análise de mecanismos alternativos para solução de litígios. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; JOBIM, Eduardo (Coord). **O Processo na Constituição**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do Processo Coletivo**. São Paulo: RT, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. rev. ampl. e atual., de acordo com as Leis 12.651, de 25.5.2012 e 12.727, de 17.10.2012 e com o Decreto 7.830, de 17.10.2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MARTINS, Pedro Batista. **Acesso à Justiça**. Aspectos Fundamentais da Lei de Arbitragem. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas**. São Paulo: Saraiva, 1999.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 8. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: RT, 2013.



MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MUKAI, Toshio. **Direito Ambiental Sistematizado**. 7. ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SALLES, Carlos Alberto de. **Execução judicial em matéria ambiental**. São Paulo: RT, 1998.

SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas de direito processual civil**. 2. vol. 24. ed. rev. e atual. por Maria Beatriz Amaral Santos Köhnen. São Paulo: Saraiva, 2008.

SERPA, Maria de Nazareth. **Teoria e prática da mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris Ltda, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito ambiental constitucional**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 58-70.

SILVA, Luciana Aboim Machado Gonçalves da. **Termo de ajuste de conduta**. São Paulo: LTr, 2004.

TUCCI, José Rogério Cruz e. Duração razoável do processo. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; JOBIM, Eduardo (Coord). **O Processo na Constituição**. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 42.

WATANABE, Kazuo. **Modalidades de mediação**. Série Cadernos do CEJ nº 22. Brasília: Conselho da Justiça Federal.

# A ATA NOTARIAL COMO MEIO DE PROVA DO DESCUMPRIMENTO DE REQUISITOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Gilmara Vanderlinde Medeiros D Avila<sup>1</sup>

Roberto Avila Otte<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa analisar as possibilidades de utilização da ata notarial, como meio de prova em processos ambientais, frente aos meios de prova típicos previstos no Código de Processo Civil.

Primeiramente, abordamos conceitos primordiais a análise do tema, como a prova, os meio de prova, a atividade notarial e a ata notarial, bem como, analisamos o princípio ambiental da informação, o dever de publicidade e de forma breve, aspectos do licenciamento ambiental, por fim, analisaremos decisões judiciais envolvendo licenciamentos ambientais.

Abordaremos o papel desempenhado pela ata notarial, como importante meio de prova em matéria ambiental que, bem executada, apresenta inúmeras vantagens em face das provas pessoais e das demais provas, uma vez pode ser produzida de forma antecipada, célere, eficaz e cujo conteúdo é formulado por profissional de direito que possui fé pública, imparcial e que possui plena capacidade de interpretar todas as impressões e acontecimentos que seus sentidos lhe permitem.

Foi utilizado o Método Indutivo tanto na Fase de Investigação quanto como base da lógica do relato de seus resultados, operacionalizando as Técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Ciência Jurídica pela UNIVALI/SC. Pós-Graduada em Direito e Processo do Trabalho e em Direito Notarial e Registral. Bacharel em Direito pela UNIVALI/SC. Tabela de Notas e Protestos em Itajaí/SC. contato@cartorioitajai.com.br. Lattes: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4813641Z0>.

<sup>2</sup> Titular do Primeiro Tabelionato de Notas e Protesto de Taió, SC. Mestrando na UNIVALI – Linha de Pesquisa: Direito e Jurisdição, email: roberto.otte@gmail.com.

<sup>3</sup> PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica** - idéias e ferramentas úteis ao Pesquisador do Direito. 9 ed.

## 1. A PROVA E OS MEIOS DE PROVA

Segundo João Batista Lopes, a prova é a demonstração dos fatos, ou melhor, das alegações sobre fatos.<sup>4</sup>

A prova, sob o aspecto objetivo, é o conjunto de meios produtores da certeza jurídica ou o conjunto de meio utilizados para demonstrar a existência de fatos relevantes para o processo. Sob o aspecto subjetivo, é a convicção que se forma no espírito do julgador a respeito das alegações presentes no processo.<sup>5</sup>

A prova, então, é o mecanismo processual destinado a transmitir ao juiz o convencimento a respeito da ocorrência (ou não) dos fatos narrados pelas partes.<sup>6</sup>

Portanto, define-se prova como a forma, ou o meio, de demonstrar a veracidade de um fato ou de uma proposição.

O Código de Processo Civil – CPC – prevê em seu artigo 130 que “Caberá ao juiz de ofício ou a requerimento das partes, determinar as provas necessárias à instrução do processo, indeferindo as diligências inúteis ou meramente protelatórias”<sup>7</sup>.

O direito a prova é um princípio derivado da garantias dos contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, garantidos pela norma constitucional vigente.<sup>8</sup>

---

Florianópolis: OAB-SC Editora co-edição OAB Editora, 2003. p.189 a 194.

<sup>4</sup> LOPES, João Batista. **A prova no direito processual civil**. 3ª ed., rev., atual. e amp. São Paulo: RT, 2007, p. 25-26. apud FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Ata Notarial** – Doutrina, prática e meio de prova. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 71.

<sup>5</sup> LOPES, João Batista. **A prova no direito processual civil**. 3ª ed., 2007, p. 25-26. apud. FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Ata Notarial** – Doutrina, prática e meio de prova. 2010, p. 71.

<sup>6</sup> PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual de Direito Processual Civil**: Roteiros de Aula – Processo de Conhecimento. 2. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 595.

<sup>7</sup> BRASIL, Presidência da República. **Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Publicado no DOU de 17.01.1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm), acesso em 11/02/2015.

<sup>8</sup> 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: (...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito; (...) LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; (...). BRASIL. Presidência da República. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Publicada no DOU DE 5.10.1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm), acesso em 11/02/2015.

Consoante preceitua a legislação vigente, no direito pátrio “vigora o princípio da disponibilidade no pressuposto de que as partes têm melhor acesso aos meios probatórios, exatamente porque são conhecedoras dos fatos”.<sup>9</sup>

De acordo com o artigo 333 do CPC, o ônus da prova incumbe a quem alega<sup>10</sup>.

Já meio de prova é definido como sendo “o meio pelo qual se faz a prova. Deve ser legal e moralmente legítimo. Meios ilegais ou imorais não se prestam a provar”.<sup>11</sup>

O mesmo diploma legal prevê como típicos meios de prova: a) o depoimento pessoal (art. 342 e seguintes); b) a confissão (art. 348 e seguintes); c) a prova testemunhal (arts. 400 e seguintes); d) a apresentação (exibição) de documentos ou coisas (arts. 355 e seguintes); e) a perícia, consistente em exame, vistoria ou avaliação (arts. 420 e seguintes); e f) a inspeção judicial (arts. 440 e seguintes)<sup>12</sup>.

Os meios de prova são os instrumentos utilizados para revelação dos fatos empolgados pelas partes. A lei trata de alguns meios de prova expressamente, mas permite que todos aqueles que não sejam ilícitos sejam utilizados (art. 332).<sup>13</sup>

A vedação da prova ilícita também encontra guarida no texto constitucional, mais precisamente no inciso LVI do artigo 5o<sup>14</sup>.

Prevê o artigo 332 do CPC que “todos os meios legais, bem como os moralmente legítimos, ainda que não especificados neste Código, são hábeis para

---

<sup>9</sup>PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual de Direito Processual Civil**: Roteiros de Aula – Processo de Conhecimento. 2. ed, 2008, p. 601.

<sup>10</sup>Art. 333. O ônus da prova incumbe: I - ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito; II - ao réu, quanto à existência de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor. BRASIL, Presidência da República. **Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Publicado no DOU de 17.01.1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm), acesso em 11/02/2015.

<sup>11</sup>FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Ata Notarial** – Doutrina, prática e meio de prova. 2010, p.74.

<sup>12</sup>BRASIL, Presidência da República. **Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Publicado no DOU de 17.01.1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm), acesso em 11/02/2015.

<sup>13</sup>PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual de Direito Processual Civil**: Roteiros de Aula – Processo de Conhecimento. 2. ed., 2008, p. 622.

<sup>14</sup>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: (...) LVI - são inadmissíveis, no processo, as provas obtidas por meios ilícitos; (...). BRASIL. Presidência da República. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Publicada no DOU DE 5.10.1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm), acesso em 11/02/2015.

provar a verdade dos fatos, em que se funda a ação ou a defesa”<sup>15</sup>.

O Novo Código Civil parece ousar uma enumeração exaustiva dos meios de prova (art. 212)<sup>16</sup>. Contudo, sendo norma subsidiária do CPC, o ali constante é meramente enunciativo.<sup>17</sup>

No presente artigo nos atemos a análise a prova documental, mais especificamente o documento público intitulado ata notarial.

## 2. O DOCUMENTO PÚBLICO COMO MEIO DE PROVA

De acordo com o art. 364 do CPC, o documento público faz prova não só da sua formação, mas também dos fatos que o tabelião ou seu preposto declararem que ocorreram em sua presença. Os atos dos tabeliães fazem prova plena porque revestidos de fé pública acerca da origem do documento e do conteúdo das declarações feitas em sua presença.<sup>18</sup>

Portanto, o documento público faz prova dos fatos que ocorreram (e forem assim declarados) pelo “escrivão, tabelião ou o funcionário”.<sup>19</sup>

Em juízo, o magistrado está vinculado a aceitar o documento oriundo dos oficiais públicos como verdadeiro, até que a sua falsidade seja provada e declarada em procedimento adequado.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup>BRASIL, Presidência da República. **Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Publicado no DOU de 17.01.1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm), acesso em 11/02/2015.

<sup>16</sup>Art. 212. Salvo o negócio a que se impõe forma especial, o fato jurídico pode ser provado mediante: I – confissão; II – documento; III – testemunha; IV – presunção; V – perícia. BRASIL. Presidência da República. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Publicado no DOU de 11.1.2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm), acesso em 11/02/2015.

<sup>17</sup>PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual de Direito Processual Civil**: Roteiros de Aula – Processo de Conhecimento. 2. ed., 2008, p. 622.

<sup>18</sup>TORRENTE, Andréa; SCHLESINGERS, Piero. **Manuale di diritto privato**, p. 272, apud THEODORO JUNIOR, Humberto. **Comentários ao novo código civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. v. 3. t. 2, p. 451. apud FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Ata Notarial – Doutrina, prática e meio de prova**. 2010, p.98.

<sup>19</sup>PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual de Direito Processual Civil**: Roteiros de Aula – Processo de Conhecimento. 2. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 645.

<sup>20</sup>TORRENTE, Andréa; SCHLESINGERS, Piero. **Manuale di diritto privato**, p. 272, apud THEODORO JUNIOR, Humberto. **Comentários ao novo código civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. v. 3. t. 2, p. 451. apud FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Ata Notarial – Doutrina, prática e meio de prova**. 2010, p.98.

Claro está, de todo modo, que os documentos públicos mencionados pelo art. 364 geram presunção de veracidade em relação aos fatos presenciados pelo servidor estatal.<sup>21</sup>No mesmo sentido se manifesta a jurisprudência.<sup>22</sup>

De acordo com o previsto nos artigos 283<sup>23</sup> e 297<sup>24</sup> do CPC, os documentos devem vir aos autos em dois momentos, com a petição inicial e com a contestação. Para ser apresentado posteriormente, apenas quando abrigado na exceção prevista no artigo 397 do mesmo diploma.<sup>25</sup>

### 3. A ATIVIDADE NOTARIAL E A ATA NOTARIAL

Antes da Constituição Federal de 1988, os notários e os registradores eram considerados servidores do foro extrajudicial, integrantes dos serviços auxiliares de

---

<sup>21</sup>PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual de Direito Processual Civil**: Roteiros de Aula – Processo de Conhecimento. 2. ed., 2008, p. 645.

<sup>22</sup>IMPUGNAÇÃO À FASE DE CUMPRIMENTO DA SENTENÇA. CONSUMIDOR. OBRIGAÇÃO DE FAZER IMPOSTA À RÉ. PROVA DOS AUTOS QUE INDICA QUE A OBRIGAÇÃO DE FAZER NÃO FOI ATENDIDA, ENSEJANDO A INCIDÊNCIA DA MULTA DIÁRIA FIXADA JUDICIALMENTE. ÔNUS DA PROVA DA FORNECEDORA DO SERVIÇO QUANTO À REGULARIDADE DESTES. **ATA NOTARIAL QUE INFORMA QUE TABELIÃO ESTEVE NO LOCAL E CONSTATOU A OSCILAÇÃO DA TENSÃO ELÉTRICA, OBJETO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER.** A tese da impugnante, que sua obrigação foi atendida e que não há mais oscilação de tensão elétrica na propriedade rural do autor, não foi demonstrada, ônus que lhe incumbia. O autor teve o cuidado de, por seu procurador, levar Tabelião de Notas até o local, acompanhado de eletricitista, para constatar in loco que a tensão elétrica ainda mantém oscilações. **A documentação acostada pela impugnante que atesta não haver mais referida oscilação é de data anterior à diligência realizada pelo Tabelião, o que infirma a prova produzida pela ré/impugnante. A concessionária que age em nome da Administração tem presunção de legitimidade dos seus atos. Todavia, tal presunção cede diante de prova em sentido contrário, caso dos autos.** Aplicação das normas do CDC, notadamente a inversão do ônus probatório diante da verossimilhança da versão do consumidor, cabendo à impugnante provar a regularidade da tensão de energia elétrica. Valor da multa em execução que não configura enriquecimento sem causa, não comportando minoração a fim de não beneficiar a parte que descumpra a ordem judicial. RECURSO DESPROVIDO. (TJRS, Recurso Cível Nº 71004057345, Primeira Turma Recursal Cível, Turmas Recursais, Relator: Lucas Maltez Kachny, Julgado em 06/08/2013, **Publicação**: Diário da Justiça do dia 08/08/2013). (**grifo nosso**) Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site\\_php/consulta/consulta\\_processo.php%3Fnome\\_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao\\_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id\\_comarca%3D700%26num\\_processo\\_mask%3D71004057345%26num\\_processo%3D71004057345%26codEmenta%3D5389155++ata+notarial+++&proxystylesheet=tjrs\\_index&clie nt=tjrs\\_index&ie=UTF-8&lr=lang\\_pt&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=71004057345&comarca=Comarca%20de%20Ca%C3%A7apava%20do%20Sul&dtJulg=06/08/2013&relator=Lucas%20Maltez%20Kachny&aba=juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D71004057345%26num_processo%3D71004057345%26codEmenta%3D5389155++ata+notarial+++&proxystylesheet=tjrs_index&clie nt=tjrs_index&ie=UTF-8&lr=lang_pt&site=ementario&access=p&oe=UTF-8&numProcesso=71004057345&comarca=Comarca%20de%20Ca%C3%A7apava%20do%20Sul&dtJulg=06/08/2013&relator=Lucas%20Maltez%20Kachny&aba=juris), acesso em 18/02/2015.

<sup>23</sup>Art. 283. A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação. BRASIL, Presidência da República. **Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Publicado no DOU de 17.01.1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm), acesso em 11/02/2015.

<sup>24</sup>Art. 297. O réu poderá oferecer, no prazo de 15 (quinze) dias, em petição escrita, dirigida ao juiz da causa, contestação, exceção e reconvenção. BRASIL, Presidência da República. **Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Publicado no DOU de 17.01.1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm), acesso em 11/02/2015.

<sup>25</sup>Art. 397. É lícito às partes, em qualquer tempo, juntar aos autos documentos novos, quando destinados a fazer prova de fatos ocorridos depois dos articulados, ou para contrapô-los aos que foram produzidos nos autos. BRASIL, Presidência da República. **Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Publicado no DOU de 17.01.1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm), acesso em 11/02/2015.

caráter privado, por delegação do Poder Público.<sup>26</sup>

Após a CF/88, o termo “Cartório” foi substituído por “Serviço Notarial” e “Serviço Registral”, e o notário (tabelião) e o registrador passaram a ser enquadrados como agentes delegados do Poder Público, conforme definem o art. 3º da Lei 8.935/94 e o art. 236 da CF/88, portanto não pertencem ao quadro dos servidores públicos, tampouco são funcionários públicos. São agentes públicos, pois são encarregados de exercer uma função pública (a função notarial ou a função registral).<sup>27</sup>

O notário no Brasil é hoje um profissional do direito, assessor jurídico imparcial das partes, que qualifica a sua vontade e redige instrumentos adequados e dotados de fé pública; seu ingresso na atividade dá-se mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, após o qual lhe é delegado o exercício da atividade notarial, cabendo a partir daí, ao Estado, fiscalização sobre tal exercício.<sup>28</sup>

O notário, com seus atos, garante publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos que pratica, consoante prevê o artigo 1º da Lei 8.935/94<sup>29</sup>. Portanto, revela-se importante agente de segurança jurídica e instrumento de pacificação social e de prevenção de litígios, pois garante a prática de atos jurídicos plenos e com aptidão de produzir toda a sua eficácia.

A segurança é um dos objetivos da atividade notarial, e corresponde à certeza quanto ao ato e sua eficácia.<sup>30</sup>

O tabelião ainda é agente público dotado de fé pública.

Fé pública pode ser definida como sendo o “direito de representação para determinadas tarefas, atribuído constitucionalmente pelo Estado a determinados cidadãos, para que estes contribuam para a paz social que o Estado democrático

---

<sup>26</sup> DAVILA, Gilmar Vanderlinde Medeiros. **Direito notarial e registral**: estudos para concurso de ingresso, tabelionato de notas. Florianópolis: Lagoa, 2009, p. 13.

<sup>27</sup> DAVILA, Gilmar Vanderlinde Medeiros. **Direito notarial e registral**: estudos para concurso de ingresso, tabelionato de notas. 2009, p. 13.

<sup>28</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 75.

<sup>29</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Publicada no DOU de 21.11.1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm), acesso em 23/02/2015.

<sup>30</sup> CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e registradores comentada (lei n. 8.935/94)**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 27, apud VICARI, Jaime Luiz e VICARI, Carolina Gabriela Fogaça. **Ata Notarial**: Prova pré-constituída, segura e célere. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014, p.27.

procura (art. 1º da CF)”.<sup>31</sup>

A fé pública afirma a certeza e a verdade dos assentamentos que o notário lavra e das certidões que expede. Ela corresponde à especial confiança atribuída pela lei, com presunção de verdade, ao que o delegado declara ou faz no exercício da função, e afirma a eficácia do negócio jurídico ajustado com base no que foi declarado ou praticado pelo notário.<sup>32</sup>

Consoante Gaiger e Ferreira, a fé pública notarial manifesta-se por meio de três aspectos:

- (i) a autoria do documento notarial: O documento é autêntico porque sua autoria é certa;
- (ii) a autoria das declarações e manifestações de vontade das partes, e o momento que foram feitas: É certo que as declarações foram feitas por quem, no momento, no local, pela razão e tal como declaradas pelo notário;
- (iii) a verdade da ocorrência dos fatos relatados pelo notário.<sup>33</sup>

Da fé pública decorre o caráter autenticante da função notarial, isto é, a capacidade de tornar crível o que o notário declarar que ocorreu em sua presença.<sup>34</sup>

Portanto, a intervenção do notário torna o documento autêntico; faz com que aquilo que o notário afirmou que ocorreu seja permeado por uma presunção *juris tantum* de veracidade. A prova em sentido contrário é possível, embora difícil por força de fé pública.<sup>35</sup>

As competências atribuídas aos tabeliães, sumuladas nos arts. 6º e 7º da Lei nº 8.935/1994, resumem-se a dois tipos de instrumentos: a ata notarial e a escritura pública. A cada um deles estão atrelados subgrupos de instrumentos notariais.<sup>36</sup>

O instrumento escritura pública envolve toda e qualquer manifestação de

---

<sup>31</sup> DAVILA, Gilmar Vanderlinde Medeiros. **Direito notarial e registral: estudos para concurso de ingresso, tabelionato de notas.** 2009, p. 53.

<sup>32</sup> CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e registradores comentada (lei n. 8.935/94).** 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.33.

<sup>33</sup> FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Ata notarial: doutrina, prática e meio de prova.** 2010, p. 95.

<sup>34</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial.** 2ª ed., 2007, p. 167.

<sup>35</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial.** 2ª ed., 2007, p. 167.

<sup>36</sup> FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Ata Notarial – Doutrina, prática e meio de prova.** 2010, p.15.



vontade em que se procure constituir direitos.<sup>37</sup>

O instrumento ata notarial contempla toda e qualquer constatação de fatos (art. 6º, inciso III), englobando, pois, o reconhecimento de firma (art. 7º, inciso IV), a autenticação de cópias (art. 7º, inciso V) e, evidentemente, o lavramento da ata notarial propriamente dita (art. 7º, inciso III).<sup>3839</sup>

A ata notarial é, enfim, o instrumento público mediante o qual o notário capta, por seus sentidos, uma determinada situação, um determinado fato, e o translada para seus livros de notas ou para outro documento. É a apreensão de um ato ou fato, pelo notário, e a transcrição dessa percepção em documento próprio.<sup>40</sup>

Para Larraud, a ata notarial consiste em “aquele instrumento matriz autorizado por el escribano fuera de su protocolo para consignar circunstanciadamente y bajo su fe un hecho cualquiera o un acto no constitutivo de otorgamiento, que presencia.”<sup>41</sup>

Do conceito de ata notarial, acima analisado, podemos depreender o seu objeto, qual seja, a mera apreensão de um fato jurídico e a sua transladação, sem alteração, para o livro notarial.<sup>42</sup>

O objeto da ata notarial é, portanto, um fato jurídico captado pelo notário, por intermédio de seus sentidos, e transcrito no documento apropriado; é mera narração de fato verificado, não podendo haver por parte do notário qualquer alteração, interpretação ou adaptação do fato, ou juízo de valor.<sup>43</sup>

A Ata é caracterizada pela atitude passiva do notário, ou seja: o notário deve transcrever o que houve (aconteceu) e vê – (apreensão sensorial) – não excluídos o

---

<sup>37</sup>FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Ata Notarial** – Doutrina, prática e meio de prova. 2010, p.15.

<sup>38</sup>FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Ata Notarial** – Doutrina, prática e meio de prova. 2010, p.15.

<sup>39</sup>Art. 7º Aos tabeliães de notas compete com exclusividade: [...] III - lavrar atas notariais. BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Publicada no DOU de 21.11.1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm), acesso em 23/02/2015.

<sup>40</sup>BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 2ª ed., 2007, p. 249.

<sup>41</sup>NERI, Argentino I. **Tratado teórico y práctico de derecho notarial**. Buenos Aires: Depalma, 1980, 11 v., p. 1103 apud BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 2ª ed., 2007, p. 249.

<sup>42</sup>BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 2ª ed., 2007, p. 250.

<sup>43</sup>BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 2ª ed., 2007, p. 250.

olfato e tato, sem maiores solenidades.<sup>44</sup>

Consoante Rezende, quando o notário é chamado a confeccionar uma ata notarial ele deve procurar analisar a vontade perseguida pelo requerente, ou seja, a pré-constituição de prova, e deve buscar ser imparcial e objetivo, retratando fiel e detalhadamente os feitos que leve o magistrado a uma imagem clara dos fatos, que lhe permita, sem esforço, sacar suas conclusões.<sup>45</sup>

A ata notarial perpetua no tempo, com caráter probatório revestido de fé pública, os atos ou fatos descritos pelo notário.<sup>46</sup>

Tem a ata notarial o condão de preconstituir prova dotada de fé pública, isto é, os fatos que o notário declarar que ocorreram em sua presença presumem-se verdadeiros, tornam-se críveis, até que se prove o contrário.<sup>47</sup>

Portanto, a finalidade precípua da ata notarial é pré-constituir prova para o futuro. É fixar – por meio descritivo, feito por agente estatal, com fé pública – a ocorrência de um evento, de forma que, em uma eventual demanda, possa ser feita prova privilegiada do mesmo.

Esclarece Kollet que, a diferença básica entre a ata notarial e escritura pública – especialmente na questão dos efeitos – é que a escritura pública consagra o direito subjetivo, enquanto que a ata notarial servirá como meio para qualificar uma pretensão ou exceção.<sup>48</sup>

Quanto ao surgimento da ata notarial, pode-se afirmar que a mesma é um dos instrumentos notariais mais antigos. Sobre o assunto, expõe Kollet que:

Na antiguidade remota, em um primeiro momento, os eventos eram fixados pelos homens através da memória. Depois, vieram as testemunhas. Mais adiante, os testemunhos privilegiados. Enfim, surgiram os documentos escritos.

---

<sup>44</sup> REZENDE, Afonso Celso Furtado de. **Tablionato de notas e o notário perfeito**: direito de propriedade e atividade notarial face a face com o Código Civil 2002. 4ª ed. - Campinas, SP: Millennium Editora, 2006, p. 148.

<sup>45</sup> REZENDE, Afonso Celso Furtado de. **Tablionato de notas e o notário perfeito**: direito de propriedade e atividade notarial face a face com o Código Civil 2002. 4ª ed., 2006, p. 149.

<sup>46</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 2ª ed., 2007, p. 259.

<sup>47</sup> BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 2ª ed., 2007, p. 259.

<sup>48</sup> KOLLET, Ricardo Guimarães. **Manual do tabelião de notas para concursos e profissionais**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p.195.

Tudo em função da necessidade de pré-constituir prova para utilização futura.<sup>49</sup>

No Brasil, a primeira ata notarial lavrada o foi por Pero Vaz de Caminha, escrivão da armada portuguesa, ao narrar para o Rei de Portugal a descoberta e a posse das novas terras.<sup>50</sup>

Embora lavrada sob outra designação, a carta de Pero Vaz de Caminha, levada para Portugal por Gaspar Lemos, e que é o “registro de nascimento” do Brasil, constitui-se efetivamente na primeira ata notarial lavrada em solo pátrio, uma vez que lavrada pelo escrivão da armada e dada a sua natureza narrativa.<sup>51</sup>

No direito positivo brasileiro, a ata notarial surgiu com a edição da Lei 8.935/94, mas a doutrina reconhece que a sua existência jurídica antecede a este marco<sup>52</sup>.

Bem ressalta Brandelli que, efetivamente, a ata notarial já existia anteriormente, prevista na autorização genérica para “autenticar fatos”, ou melhor, relatar fatos com autenticidade, com a qualidade do que é crível, verdadeiro, como decorrência da fé pública da qual é portador o notário.<sup>53</sup>

Assim, no ano de 1994, a Lei nº 8.935<sup>54</sup>, que regulamentou o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre os serviços notariais e de registro, lançou, de maneira expressa no ordenamento brasileiro, a ata notarial. Segundo o previsto em seu artigo 7º, compete aos tabeliães de notas, com exclusividade, lavrar atas notariais.

Desde então, a ata notarial obteve esparsas previsões das normas administrativas judiciais, mas seguiu sendo instrumento de pouco uso social e econômico, e raro apreço dos tabeliães brasileiros.<sup>55</sup>

No CPC de 1973, a utilização da ata notarial encontra espaço na previsão geral do artigo 332, que prevê que “Todos os meios legais, bem como os moralmente

---

<sup>49</sup>KOLLET, Ricardo Guimarães. **Manual do tabelião de notas para concursos e profissionais**. 2008, p.191.

<sup>50</sup>BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 2ª ed.a, 2007, p. 247.

<sup>51</sup>BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 2ª ed., 2007, p. 247.

<sup>52</sup>BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 2ª ed., 2007, p. 247.

<sup>53</sup>BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 2ª ed., 2007, p. 247.

<sup>54</sup>BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. Publicada no DOU de 21.11.1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm), acesso em 29/09/2014.

<sup>55</sup>FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Ata Notarial – Doutrina, prática e meio de prova**. 2010, p.70.

legítimos, ainda que não especificados neste Código, são hábeis para provar a verdade dos fatos, em que se funda a ação ou a defesa”.<sup>56</sup>

Tal previsão se fortalece com o previsto no artigo 364 do mesmo diploma legal, nos seguintes termos “o documento público faz prova não só da sua formação, mas também dos fatos que o escrivão, o tabelião, ou o funcionário declarar que ocorreram em sua presença”.<sup>57</sup>

Já no novo CPC, a ata notarial ganhou seção exclusiva como meio de prova, nos seguintes termos:

Seção III

Da ata notarial

Art. 370. A existência e o modo de existir de algum fato que seja considerado controvertido e apresente relevância para a situação jurídica de alguém, pode ser atestada, a requerimento do interessado, mediante ata lavrada por tabelião.<sup>58</sup>

### 3.1. A ATA NOTARIAL COMO MEIO DE PROVA

O Código de Processo Civil, no art. 333, impõe o ônus da prova ao autor que alega o direito e ao réu sobre fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do autor.<sup>59</sup>

O direito das partes à proposição de provas é a faculdade de indicar e requerer ao juiz os meios de prova que entendam necessários ao esclarecimento dos fatos alegados como fundamento para agir e se defender em juízo.<sup>60</sup>

A prova pode ser um desafio crucial, tanto para o autor como para quem figura

---

<sup>56</sup> BRASIL, Presidência da República. **Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Publicado no DOU de 17.01.1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm), acesso em 11/02/2015.

<sup>57</sup> BRASIL, Presidência da República. **Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Publicado no DOU de 17.01.1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm), acesso em 11/02/2015.

<sup>58</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/8046-10-codigo-de-processo-civil/arquivos/quadro-comparativo-do-cpc-atual-e-pl-8.046-11>, acesso em 03/02/2015.

<sup>59</sup> FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Ata Notarial** – Doutrina, prática e meio de prova. 2010, p.16.

<sup>60</sup> CAMBI, Eduardo. **A prova civil: admissibilidade e relevância**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p.19.

como réu. Há situações que necessitam ser “capturadas” para a posteridade, como o depoimento pessoal de uma parte em perigo de vida ou a infração à propriedade intelectual cometida por meio de uma página da internet (que, a qualquer momento, pode ser retirada do ar).<sup>61</sup>

A ata notarial, assim, fixa e conserva atemporalmente em um suporte físico – o documento – a ocorrência e os pormenores de um fato que, sem ela, provavelmente perder-se-ia no tempo e não poderia ser invocado por eventuais interessados, acabando esvanecido no tempo e relegado à irrelevância, unicamente pela impossibilidade material de ser provado.<sup>62</sup>

Muitas vezes, a ata notarial se mostra como sendo uma das poucas, ou a melhor e mais fácil, prova a ser produzida pela parte, consoante se manifesta a jurisprudência.<sup>63</sup>

Acerca dos limites da ata notarial, esclarece Rodrigues que:

se dá apenas pela competência territorial e atribuições de outros delegados pelo poder público (como p. ex.: ata de protesto de títulos, atribuída ao tabelião de protesto). No remanescente, o instrumento pode ser usado irrestritamente, até mesmo em fatos ilícitos (exceto crimes penais; ofensa a moral, bons costumes, dentre outros), pois o papel primordial da ata notarial é materializar o fato e, se fato é ilícito, será procedido como foi presenciado pelo tabelião, retirando a hipótese do instrumento ser deturpado com o fato ilícito.<sup>64</sup>

Portanto, revela-se a ata notarial como sendo um eficaz instrumento para combater a morosidade da produção judicial de provas, pois possibilita a produção antecipada e/ou em tempo real da prova, por meio de uma narrativa precisa e isenta,

---

<sup>61</sup> FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Ata Notarial** – Doutrina, prática e meio de prova. 2010, p.16.

<sup>62</sup> VICARI, Jaime Luiz e VICARI, Carolina Gabriela Fogaça. **Ata Notarial: Prova pré-constituída, segura e célere**. 2014, p.49.

<sup>63</sup> AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INDEFERIMENTO DA PRODUÇÃO DE PROVA TESTEMUNHAL. LIVRE CONVICÇÃO DO JUIZ. PROVA, ADEMAIS, QUE NÃO SUPRIRIA A NECESSIDADE DE PROVAR AUTORIZAÇÃO DO CONSUMIDOR NA CONTRATAÇÃO DE SEGURO. INTELIGÊNCIA DO ART. 39, III, DO CDC. **RESSALVA DA OPÇÃO DA ATA NOTARIAL PARA ESCLARECER OU DEMONSTRAR A OPERACIONALIZAÇÃO DA COMERCIALIZAÇÃO E CONTRATAÇÃO DOS SEGUROS QUESTIONADOS**. RECURSO DESPROVIDO. (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2012.037556-4, de Seara, rel. Des. Cesar Abreu, j. 24-09-2013). **(grifo nosso)** Disponível em: [http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/avancada.jsp#resultado\\_an/ora](http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/avancada.jsp#resultado_an/ora), acesso em 18/02/2015.

<sup>64</sup> RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Ata notarial possibilita a produção de provas com fé pública do tabelião no ambiente eletrônico**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 208, 30 jan. 2004. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/4754>. Acesso em: 19 fev. 2015.

feita por um profissional de direito com fé pública, no exato momento da ocorrência do ato ou fato.

#### 4. O DIREITO A INFORMAÇÃO AMBIENTAL E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O princípio da informação se faz presente no texto constitucional vigente, especificamente no inciso VI do § 1º do artigo 225<sup>65</sup>.

A Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida no Rio de Janeiro, no ano de 1992, em seu princípio 10, já previa que:

[...] a melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos [...]<sup>66</sup>

A informação serve para o processo de educação de cada pessoa e da comunidade. Mas a informação visa, também, a dar chance à pessoa informada de tomar posição ou pronunciar-se sobre a matéria informada.<sup>67</sup>

Constata-se, assim que, a educação ambiental, que inclui em certa medida o acesso às informações ambientais, compõe-se de condição para a cidadania no Estado Socioambiental de Direito, porquanto só a partir de tal pressuposto o exercício democrático será viabilizado de forma qualificada e participativa.”<sup>68</sup>

Consoante mencionam AMADEI, MIRRA e NOVA, a orientação estabelecida, de procurar assegurar ampla informação e publicidade a respeito do estado do meio

---

<sup>65</sup>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:(...) VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

<sup>66</sup> ONU. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em: [www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf](http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf), acesso em 23/11/2013.

<sup>67</sup>MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Estudos de direito ambiental**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 86.

<sup>68</sup>FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito**. 2008, p. 88.

ambiente não só atende ao interesse público nessa matéria ambiental, que impõe amplitude de informação.<sup>69</sup>

No Direito Ambiental a participação compõe, ao lado da informação, o princípio democrático que, para Antunes, “é aquele que assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais”.<sup>70</sup>

A própria natureza transindividual das questões que circundam a temática ecológica impõe um processo democrático e transparente para que as decisões políticas tomadas tenham legitimidade e fundamento constitucional.<sup>71</sup>

Portanto, a população deve participar e deve ter acesso a informação, aos documentos, aos relatórios e aos estudos.

Toda e qualquer atividade lesiva ou potencialmente lesiva ao ambiente, antes de ser efetivada, deve ser subordinada a um processo decisório democrático, dando-se voz e vez a todos os representantes dos grupos sociais interessados na questão.<sup>72</sup>

Esta participação não pode ser apenas aparente. Deve-se, por meio de mecanismos legalmente previstos, efetivamente conferir maior poder decisório a um maior número de pessoas, devolver ao povo o seu poder [...].<sup>73</sup>

A Lei nº 10.650/2003<sup>74</sup> trata do acesso público aos dados e informações, existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA.

Referida Lei dispõe em seu artigo 1º sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, instituído pela Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

---

<sup>69</sup> NOVA, A. L. V. e AMADEI, V de A. IN: DIP, Ricardo e JACOMINO, Sérgio. (Org.) **Propriedade e direitos reais limitados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, v. 5, p. 1077.

<sup>70</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p.26 apud DEXHEIMER, Marcus Alexander. **Estatuto da Cidade e Democracia Participativa**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006, p. 53.

<sup>71</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito**. 2008, p. 122.

<sup>72</sup> FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito**. 2008, p. 122.

<sup>73</sup> DEXHEIMER, Marcus Alexander. **Estatuto da Cidade e Democracia Participativa**. 2006, p. 53.

<sup>74</sup> BRASIL. Presidência da República. **Lei 10.650 de 16 de abril de 2003**. Publicada no DOU DE 17.04.2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.650.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm), acesso em 19/02/2015.

Já no seu artigo 2º determina que os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico.

Por fim, o artigo 4º do referido diploma legal determina que deverão ser publicados em Diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, listagens e relações contendo os dados referentes aos pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão; pedidos e licenças para supressão de vegetação; autos de infrações e respectivas penalidades impostas pelos órgãos ambientais; lavratura de termos de compromisso de ajustamento de conduta; reincidências em infrações ambientais; recursos interpostos em processo administrativo ambiental e respectivas decisões; registro de apresentação de estudos de impacto ambiental e sua aprovação ou rejeição.

Já o parágrafo único do mesmo artigo estipula que referidos dados deverão estar disponíveis para o público trinta dias após a publicação dos atos a que se referem.

O fundamento legal para a exigência de audiências públicas, nos processos de licenciamento ambiental, encontra-se no inciso IV do artigo 225 da Constituição Federal, que prevê *“IV - exigir, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental.”*<sup>75</sup>

Mirra afirma que a audiência pública garantida constitucionalmente por força das normas do art. 1º, parágrafo único, da CF, que estabeleceu no país o regime de democracia semidireta, e do art. 225, *caput*, da CF, que consagrou o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é um instrumento de informação e consulta da população a respeito de uma atividade sujeita ao estudo de impacto ambiental, aparecendo, assim, como um dos principais instrumentos de participação

---

<sup>75</sup> BRASIL. Presidência da República. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Publicada no DOU DE 5.10.1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm), acesso em 11/02/2015.



popular na proteção do meio ambiente.<sup>76</sup>

Sánchez resume os objetivos das audiências públicas, para a definição do licenciamento ambiental, nos seguintes termos:

- a) fornecer aos cidadãos informações sobre o projeto; b) dar aos cidadãos a oportunidade de se expressarem, de serem ouvidos e de influenciarem nos resultados;
- c) identificar as preocupações e os valores do público; d) avaliar a aceitação pública de um projeto com vistas a aprimorá-lo; e) identificar a necessidade de medidas mitigadoras ou compensatórias; f) legitimar o processo de decisão; g) aprimorar decisões; h) atender requisitos legais de participação pública.<sup>77</sup>

Machado destaca a importância das audiências públicas, como requisito de validade do licenciamento ambiental, nos seguintes termos:

A Audiência Pública é a última grande etapa do procedimento do Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Inserida nesse procedimento com valor igual ao das fases anteriores, é ela, também, base para a análise e parecer final. A Audiência Pública - devidamente retratada na ata e seus anexos - não poderá ser posta de lado pelo órgão licenciador, como o mesmo deverá pesar os argumentos nela expendidos, como a documentação juntada. Constituirá nulidade do ato administrativo autorizador - que poderá ser invalidada pela instância administrativa superior ou por via judicial - quando o mesmo deixar de conter os motivos administrativos favoráveis ou desfavoráveis ao conteúdo da ata e de seus anexos.<sup>78</sup>

Portanto, é por meio das audiências públicas que se dá publicidade aos empreendimentos ou atividades a serem instalados e é por meio do acesso aos documentos: estudos, relatórios e levantamentos que a população pode se informar e se posicionar a respeito de apoiar ou não a instalação da atividade lesiva.

Esclarece Fiorillo que, a existência de um relatório de impacto ambiental tem por finalidade tornar compreensível para o público o conteúdo do EIA, porquanto este é elaborado segundo critérios técnicos.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup>MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental**: aspectos da legislação brasileira. 2. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, p. 81. apud FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 128.

<sup>77</sup>SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental** - Conceitos e Métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2011, p. 415.

<sup>78</sup>MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. Malheiros Editores: São Paulo, 21ª Ed., 2012, pág. 308.

<sup>79</sup>FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 139.

Prossegue o referido autor afirmando que, em respeito ao princípio da informação ambiental, o RIMA deve ser claro e acessível, retratando fielmente o conteúdo do estudo, de modo compreensível e menos técnico.<sup>80</sup>

A tônica da defesa do meio ambiente é a prevenção; este princípio, por sua vez, não se materializa sem a existência de outros de suma importância, como a participação da coletividade, e o da informação ambiental, este como vetor de orientação à defesa do meio ambiente.<sup>81</sup>

Assim sendo, caso a população não tenha atendido seus direitos e/ou perceba que o processo ambiental não está sendo conduzido de forma correta, tendo descumpridas etapas, estudos e limitada a participação popular e a publicidade dos atos e documentos, deve produzir prova disto e para provar atos e fatos, no exato momento em que estão ocorrendo, com fé pública, nenhuma outra prova se releva mais apta, segura e célere do que a ata notarial.

## **5. ANÁLISE DO RESULTADO DE PROCESSOS JUDICIAIS QUE TINHAM POR OBJETO ATACAR LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS**

Verifica-se, por meio da decisão abaixo, que a insuficiência da prova feita pela parte autora foi determinante ao fracasso da demanda. O Acórdão vem assim ementado:

DIREITO AMBIENTAL. AUDIÊNCIA PÚBLICA PARA ESTUDO DO IMPACTO AMBIENTAL. TERMINAL PORTUÁRIO. - Visa o autor a nulidade da audiência pública destinada a apreciação do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental, que cuidam da construção de terminal portuário no município de Itapoá, em Santa Catarina. O processo administrativo deve prosseguir, pois ausente qualquer prejuízo no prosseguimento do processo administrativo. - Quanto ao cerceamento de defesa, não assiste razão à demandante. Sequer aponta quais os documentos ou provas que pretendia produzir. - A audiência pública designada é o real instrumento de informação ao público, pois convida a comunidade a manifestar-se sobre o empreendimento, portanto meio legítimo de enfrentamento das questões sociais.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10ª ed. rev. atual. e ampl. 2009, p. 139.

<sup>81</sup> TRF4, AG 2009.04.00.041351-6, Terceira Turma, Relator João Pedro Gebran Neto, D.E. 21/01/2010, disponível em: [http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&documento=3252512&termosPesquisados=eia/rima|publicidade](http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=3252512&termosPesquisados=eia/rima|publicidade), acesso em 19/02/2015.

<sup>82</sup> TRF4, AC 2000.72.01.001108-6, Terceira Turma, Relatora Vânia Hack de Almeida, DJ 24/08/2005. Disponível em:

Consoante destacado no relatório, a autora visava a anulação de uma audiência pública, destinada a apreciação do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental, que cuidava da construção de terminal portuário no município de Itapoá, no Estado de Santa Catarina.

Como um dos fundamentos a autora destacou que “o IBAMA deixou de apresentar toda a documentação componente do EIA/RIMA, havendo apenas alguns documentos disponíveis. Há menção à EIA complementar, sem que tenha sido publicizado”. Eis o relatório do acórdão:

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES, AMIGOS E PROPRIETÁRIOS DE PONTAL DO NORTE E FIGUEIRA DO PONTAL ajuizou contra o IBAMA, ação cautelar e ação ordinária com a finalidade de suspender (na medida cautelar) e anular (na ação ordinária) audiência pública destinada a apreciação do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental, que cuidam da construção de terminal portuário no município de Itapoá, em Santa Catarina.

A sentença foi de improcedência nas duas ações, afastando-se qualquer mácula ao procedimento e reconhecendo a validade da audiência pública que foi realizada em 22 de março de 2000, determinando-se, ainda, o prosseguimento do processo administrativo.

Apela a demandante argüindo cerceamento de defesa e ilegalidade do procedimento tendo em vista que o IBAMA somente acusou o recebimento do EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental) no Diário Oficial, quando deveria ter veiculado pela imprensa oficial, segundo o art. 2º, § 1º da Resolução CONAMA 09/87 e art. 225, IV, da CF, restando descumprida a publicidade necessária. Aponta também que o IBAMA deixou de apresentar toda a documentação componente do EIA/RIMA, havendo apenas alguns documentos disponíveis. Há menção à EIA complementar, sem que tenha sido publicizado.<sup>83</sup>

Ocorre que, a parte autora se descurou de seu ônus probatório, pois não produziu prova de suas alegações, não comprovou que nem todos os documentos estavam disponíveis, conforme afirmou na exordial, tanto que seu apelo restou improvido, nos seguintes termos:

Quanto ao cerceamento de defesa, não assiste razão à demandante. Sequer aponta quais os documentos ou provas que pretendia produzir. Diz que pretendia ouvir

---

[http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numeroProcesso=200072010011086&dataPublicacao=24/08/2005](http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numeroProcesso=200072010011086&dataPublicacao=24/08/2005), acesso em 19/02/2015.

<sup>83</sup>TRF4, AC 2000.72.01.001108-6, Terceira Turma, Relatora Vânia Hack de Almeida, DJ 24/08/2005. Disponível em: [http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numeroProcesso=200072010011086&dataPublicacao=24/08/2005](http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numeroProcesso=200072010011086&dataPublicacao=24/08/2005), acesso em 19/02/2015.

testemunhas, mas não diz sequer que fatos queria provar com a prova testemunhal.[...] <sup>84</sup>

Consata-se, no caso concreto, que uma simples ata notarial, confeccionada no momento oportuno – anteriormente a propositura da demanda –, conseguiria comprovar ao juízo, de forma cabal, que nem todos os documentos componentes do EIA/RIMA foram disponibilizados aos interessados, a polulação, bastando para isto simples diligência do Tabelião, acompanhado do solicitante da ata, até a repartição pública, para que constata-se quais eram os únicos documentos disponíveis, inclusive, inserindo-os na ata notarial por meio de fotografias para que o juiz pudesse analisá-los no momento oportuno.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Considerando que a ata notarial pode, ainda, ser complementada com registros adicionais (de audio, som e imagem), verifica-se que tal instrumento, além de ser célere e de baixo custo, possui grande potencial para formar um quadro probatório de extrema solidez, suprimindo grande parte da prova necessária a prova do descumprimento, ou do efetivo cumprimento, do regular processo ambiental.

Assim, serve a ata notarial como forma de registrar, de forma antecipada e segura, em tempo real da ocorrência: a) se houve efetivamente a audiência pública e como esta transcorreu, quais foram os assuntos tratados etc; b) se a audiência foi convocada de forma tempestiva e pelos meios de publicidade adequados; c) se houve ou não houve integral disponibilização da documentação do estudo de impacto ambiental e por quanto tempo referida documentação esteve disponível; d) qual o teor da documentação disponibilizada, para que o juiz posteriormente possa analisar e avaliar se os relatórios apresentados eram passíveis de serem compreendidos por leigos, dentre outras centenas de hipóteses de aplicabilidade da referida prova etc.

Portanto, com o novo CPC trazendo a ata notarial como meio de prova típico, certamente o instituto terá maior visibilidade junto aos operadores do direito e

---

<sup>84</sup>TRF4, AC 2000.72.01.001108-6, Terceira Turma, Relatora Vânia Hack de Almeida, DJ 24/08/2005. Disponível em: [http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numeroProcesso=200072010011086&dataPublicacao=24/08/2005](http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numeroProcesso=200072010011086&dataPublicacao=24/08/2005), acesso em 19/02/2015.

poderá, assim, contribuir em maior escala para a aceleração da prestação jurisdicional.

#### **REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS**

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 3. ed., 1999.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. São Paulo: Saraiva, 2ª ed., 2007.

BRASIL. Presidência da República. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Publicada no DOU DE 5.10.1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) , acesso em 11/02/2015.

BRASIL, Presidência da República. **Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Publicado no DOU de 17.01.1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm), acesso em 11/02/2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. Publicada no DOU de 21.11.1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm), acesso em 23/02/2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Publicado no DOU de 11.1.2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm), acesso em 11/02/2015.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 10.650 de 16 de abril de 2003**. Publicada no DOU DE 17.04.2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.650.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm), acesso em 19/02/2015.

CAMBI, Eduardo. **A prova civil: admissibilidade e relevância**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos notários e registradores comentada (Lei n. 8.935/94)**. São Paulo: Saraiva, 7 ed., 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei dos notários e registradores comentada (Lei n. 8.935/94)**. São Paulo: Saraiva, 5 ed., 2006.

DAVILA, Gilmar Vanderlinde Medeiros. **Direito notarial e registral**: estudos para concurso de ingresso, tabelionato de notas. Florianópolis: Lagoa, 2009.

DEXHEIMER, Marcus Alexander. **Estatuto da Cidade e Democracia Participativa**. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2006.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger; RODRIGUES, Felipe Leonardo. **Ata Notarial – Doutrina, prática e meio de prova**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

KOLLET, Ricardo Guimarães. **Manual do tabelião de notas para concursos e profissionais**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

LOPES, João Batista. **A prova no direito processual civil**. São Paulo: RT, 3ª ed., rev., atual. e amp., 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 12. ed., 2004.

\_\_\_\_\_. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 21ª Ed., 2012.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental**: aspectos da legislação brasileira. 2. ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

NERI, Argentino I. **Tratado teórico y práctico de derecho notarial**. Buenos Aires: Depalma, 1980, 11 v.

NOVA, A. L. V. e AMADEI, V de A. IN: DIP, Ricardo e JACOMINO, Sérgio. (Org.) **Propriedade e direitos reais limitados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, v. 5.

ONU. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**,

tendo se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992. Disponível em: [www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf](http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf), acesso em 23/11/2013.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica - idéias e ferramentas úteis ao Pesquisador do Direito**. 9 ed. Florianópolis: OAB-SC Editora co-edição OAB Editora, 2003.

PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual de Direito Processual Civil: Roteiros de Aula – Processo de Conhecimento**. 2. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

RODRIGUES, Felipe Leonardo. Ata notarial possibilita a produção de provas com fé pública do tabelião no ambiente eletrônico. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 208, 30 jan. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4754>>. Acesso em: 19 fev. 2015, não paginado.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental - Conceitos e Métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2011.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Comentários ao novo código civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. v. 3. t. 2.

TRF4, **AG 2009.04.00.041351-6**, Terceira Turma, Relator João Pedro Gebran Neto, D.E. 21/01/2010, disponível em: [http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&documento=3252512&termosPesquisados=eia/ri ma|publicidade](http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=3252512&termosPesquisados=eia/ri ma|publicidade), acesso em 19/02/2015.

TRF4, **AC 2000.72.01.001108-6**, Terceira Turma, Relatora Vânia Hack de Almeida, publicado no DJ de 24/08/2005. Disponível em: [http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numeroProcesso=200072010011086&data Publicacao=24/08/2005](http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numeroProcesso=200072010011086&data Publicacao=24/08/2005), acesso em 19/02/2015.

VICARI, Jaime Luiz e VICARI, Carolina Gabriela Fogaça. **Ata Notarial: Prova pré-constituída, segura e célere**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

# A RECICLAGEM DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL COMO FONTE DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE EM SUAS VERTENTES AMBIENTAL, ECONÔMICA E SOCIAL<sup>1</sup>

Eduardo Arruda Schroeder<sup>2</sup>

Otávio Guilherme Margarida<sup>3</sup>

## INTRODUÇÃO

A reciclagem é um dos itens em maior pauta nas políticas públicas brasileiras, levando em consideração sua importância para a economia Nacional além de sua relação direta com a proteção para com o meio ambiente.

Juntamente com a importância da reciclagem, tem-se os debates atuais sobre o princípio da sustentabilidade e suas relações com economia, sociedade social e meio ambiente, entre outros, tema em voga atualmente não apenas nas diretrizes brasileiras, mas também em escala mundial.

Narrados estes pontos, busca-se evidenciar, no presente trabalho, no que consiste a reciclagem e como ela pode ser utilizada dentro das esferas da sustentabilidade social, ambiental e econômica, buscando demonstrar como tal política social pode maximizar ainda mais o princípio macro da sustentabilidade.

Assim, para que fosse possível elaborar um trabalho científico válido e dotado da juridicidade peculiar, fora evidenciado como objetivo geral da presente pesquisa estudar a existência da relação da reciclagem com a sustentabilidade, em suas variadas formas, bem como sua importância para a política nacional econômica e de meio

---

<sup>1</sup> Artigo realizado com base em disciplinas cursadas na Universidade de Alicante em maio de 2014 no âmbito do convênio firmado entre o Master en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad da Universidad de Alicante - UA e o programa de pós-graduação *stricto sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí.

<sup>2</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. eas@terra.com.br.

<sup>3</sup> Mestrando no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. otavio@margarida.not.br.



ambiente.

Para que fosse possível tal análise, o presente artigo encontra-se subdividido em três tópicos, nos quais serão abordados inicialmente o conceito e histórico da reciclagem no Brasil e no mundo, logo em seguida será abordada as formas de sustentabilidade, em sua visão mais clássica, finalizando o tema com a pertinente conexão entre os pontos iniciais.

Para tanto, foi utilizado o método indutivo, tanto para coleta dos dados bibliográficos, quanto ainda no tocante ao tratamento dos mesmos. Somado ao método, vale ressaltar que foram observadas as técnicas referente e do fichamento, conforme preconiza o doutrinador Pasold<sup>4</sup>, a fim de cientificar a pesquisa.

## **1. RECICLAGEM**

### **1.1 CONCEITO E ORIGEM**

Destarte, inicia-se o presente estudo informando que a concepção atual dada termo reciclagem é bastante recente, sua origem retoma ao idioma inglês, que expressa o termo do seguinte modo: recycle (re = repetir, e cycle = ciclo).

Este conceito é empregado no sentido de expressar o reaproveitamento de materiais já utilizados e consumidos, podendo ser utilizado novamente como matéria prima de outro produto, idêntico aquele inicial em que a matéria prima foi aproveitada, ou ainda um outro produto

Segundo Freitas<sup>5</sup> reciclagem pode ser evidenciado como a reutilização de matérias comuns como papel, metal e o plástico, entre outros, exercendo extrema importância em relação ao meio ambiente.

É importante diferenciar o termo reciclar e reutilizar. Quando nos referimos a reutilizar é usar um produto mais de uma vez, independentemente de sua utilização, já a reciclagem transforma materiais já utilizados novamente em matéria-prima.

---

<sup>4</sup> PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12ª Edição revisada. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

<sup>5</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. São Paulo: Editora Fórum, 2009. p. 44.

No mesmo sentido, conforme afirma a COMPAM<sup>6</sup> – associação de Comercio de Papeis e Aparatos Ltda a reciclagem é um conjunto de técnicas que tem por finalidade aproveitar os detritos e reutiliza-los no ciclo de produção.

Assim, a reciclagem poderia ser denominada como uma série de atividades, pelas quais materiais que se tornariam lixo, ou estão no lixo, são desviados, coletados, separados e processados para serem usados como matéria-prima na manufatura de novos produtos.

Ainda sobre o tema cabe apresentar o conceito de reciclagem retirado da recente obra promovida pelo SENAI<sup>7</sup>, na qual o termo em destaque fica caracterizado como:

Processo de transformação de materiais descartados, que envolve a alteração das propriedades físicas e físico-químicas dos mesmos, tornando-os insumos destinados a processos produtivos, tratamento de resíduos, ou de material usado, de forma a possibilitar sua reutilização; processamento de materiais, rejeitos ou sobras; processo que utiliza rejeitos do processo produtivo como matéria-prima; a reciclagem de rejeitos industriais diminui o volume de resíduos que necessitam de disposição final e, conseqüentemente, os custos do processo de produção; diferente de reutilização ou reaproveitamento.

Evidenciado inicialmente o conceito de reciclagem, cabe aqui informar que sua origem é bastante anterior a presente fase de reciclagem de matérias da indústria, como plástico, vidro ou garrafas, em sua origem a reciclagem trabalhava com materiais necessários para os conflitos armados.

Até o século XX, mais precisamente a década de 1940, praticamente não existia a reciclagem de materiais, mas sim a sua reutilização em outra coisa, conceitos diferentes, uma vez que um o produto retorna a ser matéria prima, enquanto no outro o produto é realocado.

Esclarecido este ponto inicial, retoma-se ao raciocínio histórico, informando que durante a segunda guerra mundial era necessário o ingresso de mais matéria prima no mercado, para que fossem produzidos os armamentos necessários. Fora

---

<sup>6</sup> COMPAM, Comércio de Papéis e Aparas Mooca Ltda. disponível em: <http://www.compam.com.br/oquereciclagem.htm>. Na data de 22 de agosto de 2014.

<sup>7</sup> SENAI - Serviço Nacional da Indústria. Disponível em: [www.senai.br](http://www.senai.br). Na data de 22 de agosto de 2014.

nesta época que produtos, principalmente de metal ou alumínio, foram fundidos para a produção de armamento<sup>8</sup>.

Tem-se assim, que guerra foi o primeiro fato histórico, ao menos ao nível mundial, que promoveu a reciclagem de produtos, que atualmente serve para vários assuntos que não os militares.

Desta corrente histórica, compreende-se que a falta de matéria prima, ou ao menos de pessoal para sua retirada da natureza, foi o motivo inicial que gerou a preocupação com a reciclagem, e não a problemática atual dos resíduos da produção.

Isto posto, apesar de atualmente a importância da reciclagem ter trocado de lado, não se trata apenas de uma forma de obtenção de mais matéria prima, mas também, e principalmente, uma forma de controle da produção de resíduos.

## **1.2 A IMPORTÂNCIA DA RECICLAGEM PARA O BRASIL**

No Brasil, assim como em grande parte do mundo, as ideias de reciclagem começaram a ter maior utilização durante a década de 70, quando dos encontros internacionais sobre a produção de resíduos e a necessidade de encaminhamento destes em cada nação.

Entretanto, apesar dos debates sobre o meio ambiente, a política de reciclagem brasileira ainda era muito tímida durante o período militar, ganhando mais força com a conferência do Rio de Janeiro em 1992<sup>9</sup>, na qual a reciclagem foi promovida a política pública das nações que faziam parte da conferência.

A importância da reciclagem pode ser vista tanto no ordenamento jurídico, como ainda na própria economia brasileira, que paulatinamente vem apresentado formas diversas para a reciclagem de produtos, ou ainda sua reutilização.

No tocante a legislação, cabe informar que no ano de 2007 foi promulgada a Lei

---

<sup>8</sup> PENNA, Lincoln. **A história como ciência social: a duração, o espaço e o homem na época moderna** Rio de Janeiro, ZAHAR, 1976.

<sup>9</sup> ONU – Organização das Nações Unidas. Conferência do Rio de Janeiro de 1992. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>, na data de 22 de agosto de 2014.

11.445/07<sup>10</sup>, denominada de lei do saneamento básico, a qual trouxe apenas um artigo sobre o tema reciclagem.

Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades: I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei; II - de triagem para fins de reuso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei; III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

Entretanto, levando-se em consideração a importância que as políticas de reciclagem passaram a ter dentro do ordenamento jurídico nacional, recentemente, no ano de 2012, foi aprovada uma a Lei 12.305/10<sup>11</sup>, denominada de Política Nacional de Resíduos Sólidos, contendo inúmeros detalhes sobre os processos e a importância da reciclagem nas cidades brasileiras.

A importância da reciclagem para a economia é igualmente notável, segundo o ministério do meio ambiente, em cifras entabuladas no ano de 2012, cerca de 12 bilhões de reais foram gerados mediante a coleta e reciclagem de resíduos sólidos em todo o Brasil, apesar da pequena porcentagem que oferece a coleta especial para os resíduos recicláveis.

Segundo informações disponibilizadas pelo instituto CEMPRE<sup>12</sup> (Compromisso Empresarial para Reciclagem), no ano de 2012 apenas 8 % das cidades brasileiras possuem sistema de coleta seletiva de lixo, realizando a separação entre o reciclado e o não reciclado.

Apesar de toda esta problemática, e do fato do Brasil não explorar por completo sua capacidade de reciclagem das matérias primas empregadas na indústria, a tabela a seguir<sup>13</sup> demonstra a importância deste Estado no que se refere à reciclagem

---

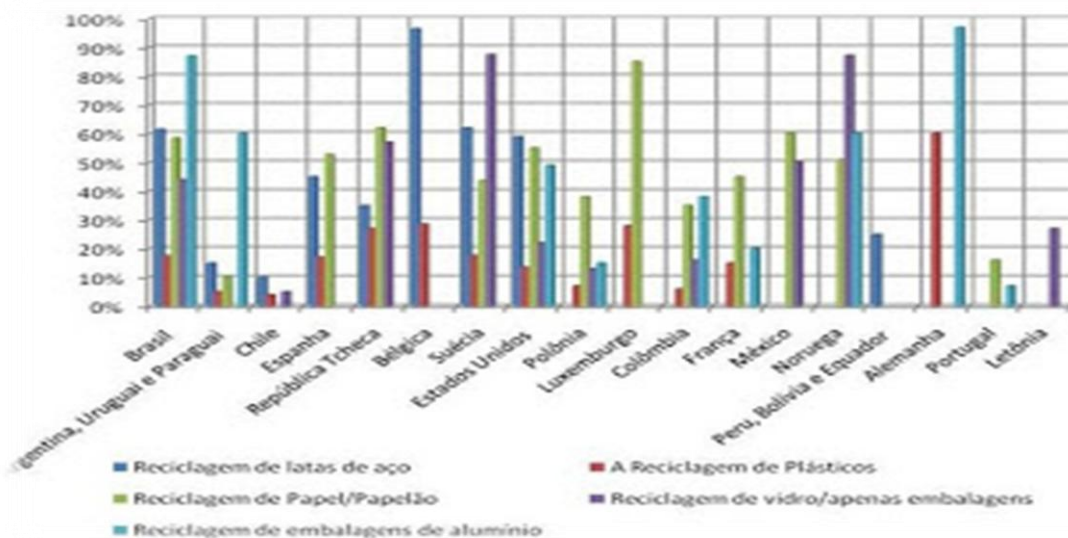
<sup>10</sup> Brasil, República Federativa do Brasil. Lei 11.445 de 2007. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Na data de 22 de agosto de 2014.

<sup>11</sup> Brasil, República Federativa do Brasil. Lei 12.305 de 2010. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Na data de 22 de agosto de 2014.

<sup>12</sup> CEMPRE – Compromisso Empresarial de Reciclagem. Disponível em [http://www.cempre.org.br/ci\\_2014-0506.php](http://www.cempre.org.br/ci_2014-0506.php). Na data de 22 de agosto de 2014.

<sup>13</sup> EBERSPACHER, Gisele. Gestão de resíduos: reciclagem é essencial: Reduzir quantidade gerada e reciclar o restante é essencial para não prejudicar ainda mais os recursos naturais. Disponível em

em escala internacional.



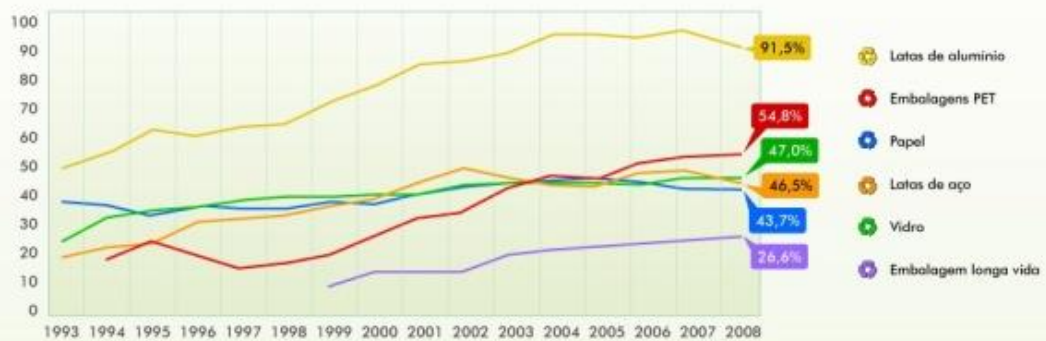
Compreende-se que em alguns pontos o Brasil ainda tem muito a melhorar, principalmente se comparado às nações europeias, entretanto, não se pode deixar de mencionar o crescente investimento nacional para o aprimoramento na reciclagem e implementação de políticas públicas relacionadas ao tema.

Complementa-se o presente estudo sobre reciclagem no Brasil, apresentando estudo produzido em 2008, no qual foram comparados, a partir do ano 1993, a quantidade de produtos reciclados, tais como vidro, alumínio, garrafas pet, entre outros, conforme tabela que segue<sup>14</sup>.

<http://atitudesustentavel.com.br/blog/2011/08/19/gestao-de-residuos-reciclagem-e-essencial/>. Na data de 22 de agosto de 2014.

14 IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Disponível em: <http://www.metavil.com.br/meioambiente.php>. Na data de 22 de agosto de 2014.

Proporção de material reciclado em atividades industriais selecionadas  
Brasil - 1993-2008



Fontes: Associação Brasileira de Alumínio - ABAL; Associação Brasileira de Papel e Celulose - Bracelpa; Associação Técnica Brasileira de Indústrias Automáticas de Vidro - Abividro; Associação Brasileira da Indústria do PET - Abipet; Associação Brasileira de Embalagem de Aço - Abeaço; Associação Brasileira da Indústria do Leite Longa Vida - ABLV; Compromisso Empresarial para Reciclagem - Cempre.

Abordados todos estes argumentos, fica claro, ao menos de forma geral, o aumento na reciclagem de produtos dentro do território brasileiro, bem como a preocupação com políticas voltadas a tal temática.

Isto posto, aborda-se no item a seguir o conceito e as formas de sustentabilidade, buscando demonstrar derradeiramente a importância da reciclagem para a implementação ainda maior da sustentabilidade, tanto em esfera local como global.

## 2. SUSTENTABILIDADE

Destarte, antes que se traga a baila o conceito de sustentabilidade, cabe informar de maneira resumida seu surgimento, no sentido possibilitar ao leitor uma visão geral sobre o tema, e não uma queda drástica em um assunto denso e de grande importância.

Do mesmo modo, deve-se informar a formação política da sustentabilidade, a fim de que se possa ser compreendida a complexidade de sua análise, bem como seus possíveis desdobramentos dentro do tema aventado neste trabalho.

Assim, informa-se que os primeiros debates sobre sustentabilidade e cuidados com o meio ambiente remetem o presente estudo à época da revolução industrial, momento em que nos meios de produção utilizava-se de energias não renováveis, que

posteriormente descobriu-se serem finitas<sup>15</sup>.

Ligado a finitude dos recursos, surgem os primeiros debates sobre sustentabilidade, não no sentido atualmente exposto de preocupação com a natureza com os seres humanos, mas sim com a própria produção, no sentido de que esta era baseada em itens que se extinguíam mais rapidamente que podiam ser repostos pelo meio.

Assim, as primeiras preocupações ligadas a esfera ambiental ocorreram de modo a possibilitar uma nova forma de produção ou geração dos combustíveis que alimentavam as indústrias.<sup>16</sup>

Foi somente no final da década de 1960 que, principalmente nos Estados Unidos, iniciam-se debates e pensamentos sobre a sustentabilidade nos moldes hoje estudados. Tais debates eram idealizados pros grupos como “*Friends Of The Earth*” e “*Greenpeace*”, ativistas que almejavam criar uma consciência sustentável na vida das pessoas.

A nível mundial, foi apenas em 1972 que a ONU – Organização das Nações Unidas, tomou frente dos debates, propondo uma conferência Internacional para o Meio Ambiente em Estocolmo na Suécia. Tal evento é um marco histórico-político de uma série de iniciativas de ações nacionais e internacionais que passam a dar um novo tratamento a temas como sustentabilidade.<sup>17</sup>

Vencida esta introdução sobre o tema, cabe informar conceito operacional adotado para sua análise. Assim, segundo Juarez Freitas<sup>18</sup> “O princípio da sustentabilidade significa pensar em referências arrojadas, com respeito consciente e pleno à titularidade dos direitos daqueles que ainda não nasceram e à ligação de todos os seres, acima das coisas”.

---

<sup>15</sup> PENNA, Lincoln. **A historia como ciência social**: a duração, o espaço e o homem na época moderna Rio de Janeiro, ZAHAR, 1976.

<sup>16</sup> RIFKIN, Jeremy. **A terceira revolução industrial: como o poder lateral está transformando a energia, economia e mundo**. São Paulo: M.Books do Brasil, 2012. P. 36

<sup>17</sup> GUIMARÃES, Roberto P. **A assimetria dos interesses compartilhados**: América Latina e a agenda global do meio ambiente. in: Ecologia e política mundial. LEIS, H. R. (org.). Rio de Janeiro, Vozes/FASE, 1991.

<sup>18</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. São Paulo: Editora Fórum, 2009. p. 34.

Da mesma sorte, apresenta-se o conceito abordado por Cruz e Bonar<sup>19</sup>, que afirmam:

Sobre a amplitude da sustentabilidade Piñar Mañas, fazendo referência ao que propõe Michael Decleris, explica que a mesma consiste na: a) conservação e recuperação quando esta seja necessária, do adequado capital natural para promover uma política qualitativa de desenvolvimento; e b) inclusão de critérios ambientais, culturais, sociais e econômicos no planejamento e na implementação das decisões sobre desenvolvimento. No atual contexto da sociedade do conhecimento, defende-se também a variável tecnológica como elemento de possível ampliação da sustentabilidade.

Por fim, transcreve-se o conceito de sustentabilidade apresentado por Sachas<sup>20</sup>, no qual tal instituto “constitui-se num conceito dinâmico, que leva em conta as necessidades crescentes das populações, num contexto internacional em constante expansão”.

Apresentada a doutrina pertinente sobre o tema, compreende-se que a sustentabilidade é originária de vários debates e encontros locais e internacionais, tendo como fundamento inicial a proteção para com o meio ambiente e preservação da natureza, passando em seguida a tratar de outras relações mais sociais.

Pode-se informar tranquilamente que atualmente a sustentabilidade já tange as mais variadas vertentes da sociedade, sendo aplicada na natureza, na economia e nos direitos e garantias fundamentais.

Dito isto, traz-se uma pequena abordagem sobre as três formas de sustentabilidade, divisão clássica sobre o tema, que determinou as formas e mecanismos para que o sistema da sustentabilidade geral pudesse ser aplicado tanto em esfera local como global.

## 2.1 SUSTENTABILIDADE SOCIAL

A sustentabilidade social é considerada uma das três formas clássicas de divisão

---

<sup>19</sup> CRUZ, Paulo Marcio, BONAR, Zenildor. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 51

<sup>20</sup> SACHS, Ignacy. **Desarrollo sustentable**, bio-industrialización descentralizada y nuevas configuraciones rural-urbanas. Los casos de India y Brasil. Pensamiento Iberoamericano 46, 1990. p. 235-236.



do grande conceito de sustentabilidade, juntamente com a sustentabilidade ambiental e econômica, sua importância é fundamental para os conceitos de harmonização social e distribuição de oportunidade, a medida que se almeja uma redução acentuada na desigualdade social evidente na sociedade.

Infere-se da leitura de Juarez Freitas<sup>21</sup> um conceito operacional sobre o tema, abordado nos seguintes termos:

A dimensão social da sustentabilidade, ocorre no sentido de que não se pode admitir um modelo excludente, pois de nada serve cogitar da sobrevivência de poucos ou do estilo oligárquico relapso e indiferente, que nega a conexão de todos os seres e a ligação de tudo, e desse modo, a própria natureza imaterial do desenvolvimento.

Transcrito o conceito, pode-se perceber que a dimensão social da sustentabilidade foi constituída como um novo paradigma social e difuso a ser alcançada, uma vez que são preconizadas medidas de melhor distribuição de renda, oportunidades, diminuição das desigualdades sociais vividas e impostas muitas vezes pela sociedade.

Com a mesma importância da doutrina anteriormente apresentada, cabe aqui discorrer sobre o conceito elaborado por Neves<sup>22</sup>, que igualmente trata das características e da importância da sustentabilidade social para a efetiva e válida aplicação do gênero sustentabilidade.

O conceito de sustentabilidade social caracteriza-se pela melhoria da qualidade de vida da população, equidade na distribuição de renda e de diminuição das diferenças sociais, com participação e organização popular.

Desta feita, e pela soma dos conceitos evidenciados no presente estudo, somado as explicações já realizadas, que a sustentabilidade, em sua dimensão social, serve como o mecanismo de redução das desigualdades sociais, que devem ser promovidas através de medidas públicas de ampliação de saúde, educação, lazer, segurança trabalho digno, entre outros.

Ultrapassado esta primeira divisão da sustentabilidade, aborda-se em seguida a

---

<sup>21</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. São Paulo: Editora Fórum, 2009. p. 55

<sup>22</sup> NEVES, Lafaita Santos. **Sustentabilidade**: anais de textos selecionados do 5º seminário sobre sustentabilidade. Curitiba; Juruá. 2011. P. 17

sustentabilidade ambiental e seus desdobramentos.

## 2.2 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Os estudos sobre a sustentabilidade ambiental se confundem com o próprio tema da sustentabilidade, a medida que durante muito tempo apenas a sustentabilidade ambiental era debatida dentro deste nicho. Sua medição histórica pode ser remetida a meados do século XX, quando compreende-se a necessidade de preservação do meio ambiente.

Ultrapassados os debates iniciais sobre a finitude dos recursos e a necessidade de formas alternativas para a produção das indústrias, notou-se que não apenas surgia um problema de cunho econômico, mas principalmente ambiental, a medida que a natureza não conseguiu mais realizar seu ciclo histórico, uma vez o homem estava utilizando os recursos de maneira descontrolada.

E ainda, fora possível notar que inúmeras espécies de animais, plantas e outros seres haviam deixado de existir, principalmente pela intervenção forçada do homem na natureza, tanto no que tange a ampliação das cidades, como ainda na caça de animais exóticos.

De maneira ainda mais recente, vem-se debatendo com muito afinco a problemática relacionada a poluição do meio ambiente, uma vez que, principalmente no tocante as emissões de CO<sup>2</sup> na atmosfera, as cidades estão mais poluídas, com a qualidade do ar cada vez pior, sem contar nos níveis alarmantes relacionadas ao possível efeito estufa.<sup>23</sup>

Debatidos os momentos históricos pelo qual passou a sustentabilidade ambiental, mesmo que de maneira bastante resumida, já é possível evidenciar quais são os conceitos operacionais relacionados a matéria. Frisa-se aqui a abordagem de um conceito operacional para cada instituto trabalhado, a fim de que não restem dúvidas sobre o tema e seja padronizada os pressupostos iniciais da pesquisa.

---

<sup>23</sup> KING, David; WALKER, Gabrielle. **Hot topic**: como combater o aquecimento global. São Paulo: Dom quixote, 2012. P. 61

Isto posto, informa-se que segundo Freitas<sup>24</sup>, a sustentabilidade ambiental serve como um meio e mecanismo para que seja possível atingir a dignidade do meio ambiente, reconhecendo assim a necessidade de preservação do ambiente tanto na esfera da fauna e da flora, como ainda na ideia de realizar a proteção e defesa no direito das gerações futuras ao meio ambiente limpo, em todos os aspectos.

Ainda sobre o tema é relevante abordar a doutrina do professor Milaré<sup>25</sup>, que assim conceitua a sustentabilidade em sua esfera ambiental:

A sustentabilidade inerente aos próprios recursos da natureza prende-se as cadeias ecossistêmicas, nas quais a existência e perpetuação de alguns desses recursos dependem naturalmente de outros recursos. Sem essa sustentabilidade haveria o comprometimento da própria biodiversidade, com a aceleração da sua perda, culminando em riscos aos ecossistemas planetários. Como se pode ver a sustentabilidade vai mais além dos destinos da espécie humana: ela alcança a perpetuação da vida e o valor intrínseco da criação ou do mundo natural.

Narrados todos os conceitos apresentados, denota-se que a sustentabilidade ambiental, de forma diversa daquilo que fora exposta na sustentabilidade social, que cuidava das relações dos indivíduos, tem como foco principal a relação do homem com a natureza.

Uma de suas principais características consiste na possibilidade do ser humano realizar a produção e geração de riquezas, sem que para isto ela realize a degradação do meio ambiente de forma exacerbada, deixando de lado pontos importantes como outras formas de vida.

Deve-se levar em consideração que além da relação com outras espécies, a sustentabilidade ambiental tem como foco de seus estudos a sobrevivência do homem no planeta terra, haja vista a finitude de recursos industriais e essenciais a sobrevivência no planeta.

Finalizado mais este ponto, cabe agora, de maneira derradeira, tratar da sustentabilidade econômica, linha de raciocínio dentro da sustentabilidade, porém com características eminentemente distintas daquelas já abordadas até o presente

---

<sup>24</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. São Paulo: Editora Fórum, 2009.

<sup>25</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco, doutrina, jurisprudência e glossário. 5 ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2007. P. 65

momento.

### 2.3 SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA

Vistos e apresentados os pontos fundantes do tema sustentabilidade, e suas pertinentes divisões entre a sustentabilidade social e a sustentabilidade ambiental, aborda-se neste momento o último elemento da divisão clássica da sustentabilidade, qual seja a sua esfera econômica, a qual possui peculiaridades próprias.

Inicialmente, informa-se que a sustentabilidade ambiental ganhou grande importância na esfera internacional quando da expansão das fronteiras de compra e venda de mercadorias, uma vez que o mercado econômico deixou de ser local, atuando de forma global.

A principal característica desse instituto está relacionada com a elaboração de mecanismos de mercado para que possa ser viabilizada a produção de maneira mais equilibrada, constante e estável, e deixando para trás o sistema consumista atualmente implementado.

A implementação da esfera econômica nos vieses da sustentabilidade ocorreu no sentido de possibilitar a execução das demais formas de sustentabilidade, uma vez que torna-se inviável proposta de sustentabilidade sem que seja estudado como economicamente ocorre sua implementação.

Ressalta-se aqui os estudos de Silva e Vieira<sup>26</sup>, informando que a construção do sistema capitalista de consumo se encontra baseada em paradigmas da produção – ciclo de produção, consumo, produção, todavia, para que seja possível implementar uma sustentabilidade social e principalmente ambiental é imperioso que ela seja calcada em temas como sustentabilidade econômica, reduzindo a produção consumista.

Sobre o tema, Freitas<sup>27</sup> discorre:

---

<sup>26</sup> SILVA, Marcos Vinícius Viana; VIEIRA, Ricardo Stanzola. **A Reforma da Legislação ambiental brasileira: uma análise crítica das modificações realizadas no código florestal e suas implicações ambientais, sociais e políticas.** Produção Científica Cejurps, v. 1, p. 157-167, 2013.

<sup>27</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro.** São Paulo: Editora Fórum, 2009. P. 65

O consumo e a produção precisam ser reestruturados completamente. A natureza não pode mais ser vista como simples capital e a regulação homeostática se faz impositiva, sem o desvio caracterizado dos aspectos do fundamentalismo do livre mercado, que ignoram a complexidade do mundo natural.

A sustentabilidade econômica pode ser descrita como os mecanismos específicos para que sejam realizadas produções respeitando o meio ambiente, não diretamente ligadas com as matérias primas utilizadas na produção, mas sim com a ideologia de consumo arquitetada para o sistema.

Compreende-se que, mesmo que seja aplicada uma sustentabilidade social e ambiental, torna-se inviável pensar em uma sustentabilidade plena com o ritmo de produção e consumo dos produtos. A sociedade consumista adquire mais do que precisa, e por consequência ao não aproveitar os produtos comprados, torna-os lixo.

Assim, faz-se imperiosos que o estado regule a produção, incentivando consumidores mais conscientes e menos impulsivos, preocupados com as outras pessoas e com a capacidade do planeta em absorver os resíduos produzidos.<sup>28</sup>

Deve-se ponderar que mesmo que todos os produtos sejam feitos a base de combustíveis renováveis, ou ainda que não trouxessem qualquer tipo de prejuízo de produção ao meio ambiente, o simples fato de todas as pessoas terem tudo já seria extremamente complicado no tocante a espaço físico, entre outras problemáticas.

Apresentado este tópico relacionado com a sustentabilidade e suas formas e divisões, cabe em seguida tratar a inter-relação existente entre a sustentabilidade e a reciclagem, foco principal deste estudo.

### **3. AS RELAÇÕES ENTRE A RECICLAGEM E A SUSTENTABILIDADE**

O conceito de sustentabilidade, conforme apresentado anteriormente é bastante genérico, motivo pelo qual sua base foi dividida em várias outras, denominadas de espécies de sustentabilidade.

Dentre as inúmeras subdivisões existentes, o presente trabalho tratou de

---

<sup>28</sup> NEVES, Lafaita Santos. **Sustentabilidade**: anais de textos selecionados do 5º seminário sobre sustentabilidade. Curitiba; Juruá. 2011. P. 17

abordar as três principais formas de sustentabilidade, quais sejam a ambiental, a econômica e a social. Neste mesmo mote segue a divisão para a relação entre a sustentabilidade e a reciclagem.

### 3.1 RECICLAGEM E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

A relação entre a sustentabilidade ambiental e a reciclagem é, de longe, aquela que primeiro pode ser percebida quando da análise do tema, uma vez que praticamente todos os movimentos mundiais relacionados a reciclagem tem alguma relação com a preservação do meio ambiente.

Tal fato ocorre por dois motivos diversos, o primeiro deles evidencia-se pela menor degradação da natureza, principalmente no que tange os seus recursos naturais, uma vez que a reutilização da matéria prima faz com que não seja necessária a extração de minério ou madeira, entre outros, o que por consequência preserva o meio ambiente.

Outrossim, ocorre com o processo de reciclagem a menor degradação dos locais em que eram destinados os produtos que ora são reciclados. Tem-se que produtos produzidos pela indústria podem demorar centenas de anos para se decompor ao ar livre, motivo pelo qual a política de resíduos sólidos tinha muitos problemas relacionados a produção de lixo, que é gerado pelo consumo.

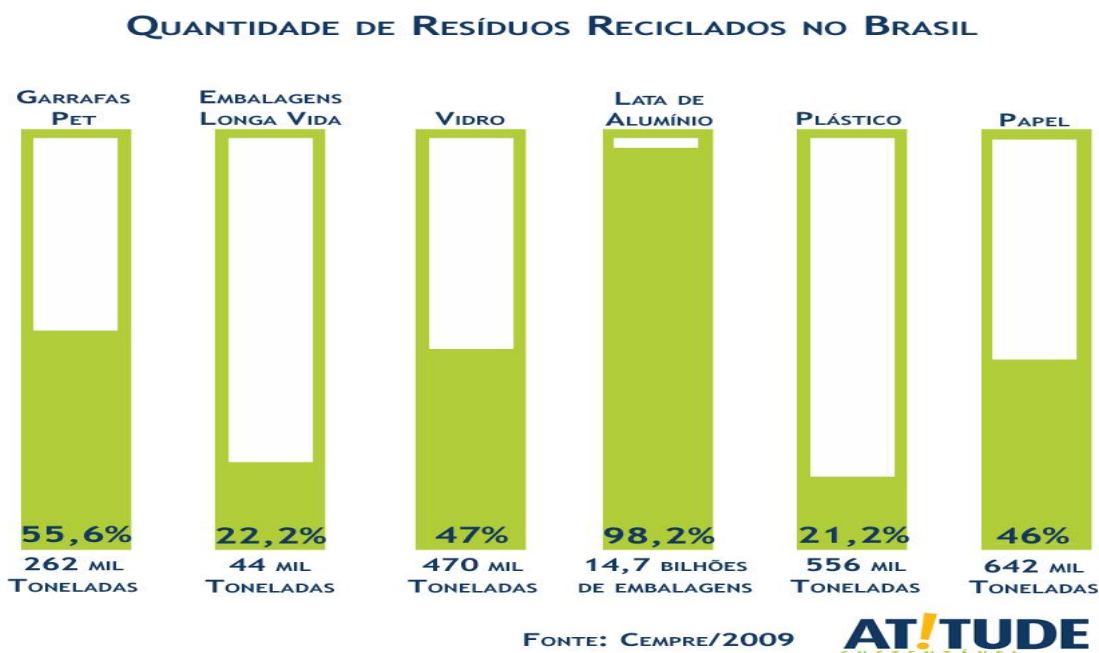
Com a aplicação da reciclagem este “lixo”, passa a ser novamente transformado em matéria prima e então aplicado na indústria novamente. Tal aplicação faz com que a sustentabilidade ambiental possa ser posta em prática, levando-se em consideração que se preserva o meio ambiente, tanto pela não degradação como pela diminuição na danificação deste.

Apresenta-se a tabela fornecida pela CEMPRE<sup>29</sup> (Compromisso Empresarial para Reciclagem) do ano de 2009, que traz valores extremamente atuais no tocante a

---

<sup>29</sup> EBERSPACHER, Gisele. **Gestão de resíduos**: reciclagem é essencial: Reduzir quantidade gerada e reciclar o restante é essencial para não prejudicar ainda mais os recursos naturais. Disponível em <http://atitudesustentavel.com.br/blog/2011/08/19/gestao-de-residuos-reciclagem-e-essencial/>. Na data de 22 de agosto de 2014.

reciclagem no Brasil.



Compreende-se do infográfico acima que, em se tratando de alumínio, praticamente 100% do material produzido já é reciclado, o que significa um impacto próximo do zero na extração do alumínio da natureza, bem como da danificação do meio ambiente pela necessidade de alocação deste resíduo sólido.

No tocante aos demais elementos apresentados na tabela, compreende-se sua relação bastante inferior ao alumínio, porém deve-se perceber que no tocante a garrafa pet, vidro e papel, praticamente 50% do produzido também já passaram a ser reciclado.<sup>30</sup>

Dito isto, os números apenas evidenciam a importância da reciclagem no tocante a preservação ambiental e conseqüentemente a implementação completa de políticas relacionadas a sustentabilidade ambiental.

Evidente todos estes argumentos no tocante a sustentabilidade ambiental, aborda-se neste momento a relação da reciclagem com a esfera econômica do instituto macro em análise.

<sup>30</sup> CEMPRE – Compromisso Empresarial de Reciclagem. Disponível em [http://www.cempre.org.br/ci\\_2014-0506.php](http://www.cempre.org.br/ci_2014-0506.php). Na data de 22 de agosto de 2014.

### 3.2 RECICLAGEM E SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA

Abordada a relação entre a reciclagem e o meio ambiente, cabe aqui igualmente informar que a reciclagem possui relação direta com os ideais da sustentabilidade econômica, uma vez que a reutilização da matéria prima torna mais barata a mercadoria, ao mesmo passo que conscientiza a população sobre a necessidade de compra consciente.

Conforme exposto anteriormente, os valores relacionados a reciclagem somam, atualmente, cerca de 12 bilhões, podendo passar nos próximos anos a 20 bilhões de reais, diretamente relacionado a reciclagem de resíduos sólidos.

Segundo o ministério do meio ambiente, a meta brasileira para 2020 é que 80% da produção Nacional já tenha como destino final a reciclagem para posterior reaproveitando. Tal percentual, apesar de elevado, é considerado plausível por vários pesquisadores, se for considerado que no ano de 2012 a média da reciclagem já era de 50%.<sup>31</sup>

Outrossim, fica bastante evidente que com o reaproveitamento da matéria prima obtida pela reciclagem fora necessário um investimento todo especial na indústria, o que gerou indiretamente ainda mais renda e desenvolvimento tecnológico.

Atualmente o processo de reciclagem vem sendo estudado por inúmeras instituições de ensino superior no Brasil, no afã de ampliar a quantidade de matéria prima dos resíduos reciclados.

Sobre o tema ainda vale destacar que inúmeras empresas, das quais se cita Oi telefonia e Ambev, possuem programas próprios de coleta e reciclagem de produtos, tendo sido investido somente no ano de 2009 cerca de 16 milhões de reais dentro das próprias empresas apenas para aprimorar a reciclagem de seus produtos<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> LOPES, Laura. **Os números da reciclagem no Brasil**: Apenas 18% dos municípios brasileiros possuem coleta seletiva. O que o Brasil ganha e perde com isso. Disponível em <http://revistaepoca.globo.com/Sociedade/o-caminho-do-lixo/noticia/2012/01/os-numeros-da-reciclagem-no-brasil.html>. Da data de 22 de agosto de 2014.

<sup>32</sup> LOPES, Laura. **Os números da reciclagem no Brasil**: Apenas 18% dos municípios brasileiros possuem coleta seletiva. O que o Brasil ganha e perde com isso. Disponível em <http://revistaepoca.globo.com/Sociedade/o-caminho-do-lixo/noticia/2012/01/os-numeros-da-reciclagem-no-brasil.html>. Da data de 22 de agosto de 2014.



### 3.3 RECICLAGEM E SUSTENTABILIDADE SOCIAL

Especificadas as relações da reciclagem com a sustentabilidade econômica e ambiental, as quais eram bem evidentes, analisar-se-á quais as relações da reciclagem com a área da sustentabilidade social.

Informa-se para tanto, que de maneira ampla, a sustentabilidade social consiste na melhor distribuição de condições para desenvolvimento pessoal, gerando assim mais oportunidades para uma igualização de condições e consequente diminuição dos problemas sociais.

Isto posto, denota-se que a análise da reciclagem deve ser feita levando-se em consideração que, no universo brasileiro, o serviço de reciclagem depende, e muito, dos coletores de materiais, os quais encontram-se espalhados em cooperativas ou atividades isoladas dentro dos centros urbanos.

Segundo informações extraídas do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR)<sup>33</sup>, que teve seu surgimento no ano de 1999, existem no Brasil cerca de 450 cooperativas formalizadas e devidamente registradas, contemplando cerca de 35 mil catadores em seus cadastros.

O número elevado, que não engloba todos os catadores brasileiros, tendo em vista que alguns deles trabalham autonomamente, representa uma ampliação do mercado de trabalho e de distribuição de renda a uma elevada parcela de brasileiros.

Compreende-se a importância da atividade realizada pelos catadores, principalmente levando em consideração que ainda é baixa a coleta pública dos resíduos sólidos, entretanto, outro ponto que deve ser trabalhado com este tema, é a inclusão desta parcela na sociedade economicamente ativa.

Dito isto, a reciclagem além de sua interação na economia e no meio ambiente, gera uma possibilidade de emprego e distribuição de renda para uma parcela da sociedade que ainda, até aquele momento, não possuía um emprego específico, evidenciando assim uma parcela social da sustentabilidade ligada a reciclagem.

---

<sup>33</sup> MNCR - Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis. Disponível em [http://www.mnrc.org.br/box\\_1/sua-historia](http://www.mnrc.org.br/box_1/sua-historia). Na data de 22 de agosto de 2014.

Segundo informações veiculadas pelo senado federal, o salário dos catadores, ao menos daqueles cooperados, varia entre um a dois salários mínimos, o que pode ser considerado pouco, mas já possibilita uma vida mais digna que a falta de salário.

Detalhados todos estes pontos, é nítida a relação da sustentabilidade social com a reciclagem, uma vez que promove a inclusão de considerável parcela da sociedade e dentro do mercado de trabalho, gerando renda e distribuição de igualdades.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Somados todos os itens expostos neste trabalho, cabe ressaltar que foram debatidos itens isolados, como a reciclagem e sua formação e importância, passando em seguida a debater o conceito e as formas de sustentabilidade.

Evidenciados estes argumentos iniciais e pautado o tema, o objetivo da pesquisa, fora abordado o surgimento da reciclagem no mundo e posterior aplicação no Brasil, para que somente após esta explanação fosse evidenciado como ocorre e em que quantidade a reciclagem vem sendo aplicada em território Nacional.

Em seguida, abordou-se o princípio da sustentabilidade, que encontra-se em voga de maneira bastante forte, levando-se em consideração as políticas públicas internacionais ligadas a ONU – Organização das Nações Unidas, voltadas a sustentabilidade e desenvolvimento sustentável.

A soma destes tópicos trabalhados, quais sejam sustentabilidade e reciclagem, evidenciou a amplitude que o instituto da reciclagem exerce dentro do universo brasileiro, uma vez que ele realiza uma atividade muito maior que a geração de mais matéria prima, mas sim destina os resíduos sólidos, gera renda e distribui valores dentro da sociedade.

Dentre as inúmeras relações obtidas com a reciclagem, tem-se que a social tem caráter fundamental e visão inovadora, uma vez que como a coleta do material ocorre de maneira diversificada e desconcentrada, a renda é distribuída socialmente ampliando a sustentabilidade desta esfera.

Se ao mesmo tempo se busca uma ampliação da economia e da preservação ao meio ambiente inerentes a reciclagem, a criação das cooperativas de catadores e a inércia do estado na criação de coletas públicas do lixo a ser reciclado, gera, mesmo que indiretamente, vários empregos para pessoas que até aquele momento não eram englobados pelo mercado de trabalho.

Assim, por tudo que fora exposto, a sustentabilidade apenas ganha com processos de reciclagem, tendo tal instituo relevância para o meio ambiente, para a economia e igualmente para a distribuição de rendas e oportunidades.

#### **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

BRASIL, República Federativa do Brasil. **Lei 11.445 de 2007**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Na data de 22 de agosto de 2014.

BRASIL, República Federativa do Brasil. **Lei 12.305 de 2010**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Na data de 22 de agosto de 2014.

CEMPRE – Compromisso Empresarial de Reciclagem. Disponível em [http://www.cempre.org.br/ci\\_2014-0506.php](http://www.cempre.org.br/ci_2014-0506.php). Na data de 22 de agosto de 2014.

COMPAM, Comércio de Papéis e Aparas Mooca Ltda. disponível em: <http://www.compam.com.br/oquereciclagem.htm>. Na data de 22 de agosto de 2014.

CRUZ, Paulo Marcio, BONAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. Itajaí: UNIVALI, 2012. p. 51

EBERSPACHER, Gisele. **Gestão de resíduos: reciclagem é essencial: Reduzir quantidade gerada e reciclar o restante é essencial para não prejudicar ainda mais os recursos naturais**. Disponível em <http://atitudesustentavel.com.br/blog/2011/08/19/gestao-de-residuos-reciclagem-e-essencial/>. Na data de 22 de agosto de 2014.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. São Paulo: Editora Fórum, 2009. p. 44.

GUIMARÃES, Roberto P. A assimetria dos interesses compartilhados: América Latina e a agenda global do meio ambiente. In: **Ecologia e política mundial**. LEIS, H. R. (org.). Rio de Janeiro, Vozes/FASE, 1991.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Disponível em: <http://www.metavil.com.br/meioambiente.php>. Na data de 22 de agosto de 2014.

KING, David; WALKER, Gabrielle. **Hot topic**: como combater o aquecimento global. São Paulo: Dom quixote, 2012. P. 61

LOPES, Laura. **Os números da reciclagem no Brasil**: Apenas 18% dos municípios brasileiros possuem coleta seletiva. O que o Brasil ganha e perde com isso. Disponível em <http://revistaepoca.globo.com/Sociedade/o-caminho-do-lixo/noticia/2012/01/os-numeros-da-reciclagem-no-brasil.html>. Da data de 22 de agosto de 2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco, doutrina, jurisprudência e glossário. 5 ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2007. P. 65

MNCR - **Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis**. Disponível em [http://www.mncr.org.br/box\\_1/sua-historia](http://www.mncr.org.br/box_1/sua-historia). Na data de 22 de agosto de 2014.

NEVES, Lafaita Santos. **Sustentabilidade**: anais de textos selecionados do 5º seminário sobre sustentabilidade. Curitiba; Juruá. 2011. P. 17

ONU – Organização das Nações Unidas. **Conferencia do Rio de Janeiro de 1992**. Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>, nada data de 22 de agosto de 2014.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: Teoria e Prática. 12ª Edição revisada. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

PENNA, Lincoln. **A historia como ciência social**: a duração, o espaço e o homem na época moderna Rio de Janeiro, ZAHAR, 1976.

RIFKIN, Jeremy. **A terceira revolução industrial**: como o poder lateral está transformando a energia, economia e mundo. São Paulo: M.Books do Brasil, 2012. P. 36

SACHS, Ignacy. **Desarrollo sustentable, bio-industrialización descentralizada y nuevas**

**configuraciones rural-urbanas. Los casos de India y Brasil.** Pensamiento Iberoamericano 46, 1990. p. 235-236.

SENAI - Serviço Nacional da Indústria. Disponível em: [www.senai.br](http://www.senai.br). Na data de 22 de agosto de 2014.

SILVA, Marcos Vinícius Viana; VIEIRA, Ricardo Stanziola. **A Reforma da Legislação ambiental brasileira: uma análise crítica das modificações realizadas no código florestal e suas implicações ambientais, sociais e políticas.** Produção Científica Cejurps, v. 1, p. 157-167, 2013.

# EL DERECHO AL MINIMO VITAL DEL AGUA POTABLE EN BRASIL

Jimena Cardona Cuervo<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

Desde siempre el agua se ha considerado un recurso natural esencial en la supervivencia humana, pero su tratamiento jurídico se orientó en el campo del medio ambiente y el derecho privado al incluirlo como un bien mercantil.

En la última década, la atención al “oro azul” se ha inclinado por hacerlo surgir como un derecho humano que debe ser garantizado a cada persona sin distinción alguna, con especial cubrimiento de las necesidades de aquellas poblaciones de escasos recursos económicos, que demandan más suministro de agua.

Con fundamento en lo anterior, pretendo estudiar la Constitución del Brasil para observar su consonancia con el derecho al mínimo vital del agua potable y desde allí analizar cómo se implemente esta garantía desde el poder nacional, que desde la exigibilidad<sup>1</sup> presenta falencias con la ausencia de positivización del derecho al agua, situación que hace más difícil su cumplimiento.

Este artículo pretende hacer un recuento del desarrollo del derecho al agua potable desde la esfera internacional, en el marco de la gobernanza global, siguiendo con el estudio de este derecho humano en la Constitución y leyes Brasileñas. Para concluir con una propuesta que se encamine a garantizar el acceso efectivo al agua potable en cantidad, calidad y sin discriminación, haciendo un pequeño comparativo con el tratamiento que al derecho al agua se le da en Colombia.

## 1. AGUA POTABLE A NIVEL INTERNACIONAL

---

<sup>1</sup> Abogada especialista en Derecho Constitucional (2011) y en Derecho Administrativo (2012) de la Universidad Santiago de Cali, actualmente estudiante de la maestría en derecho público Universidad de Caldas y estudiante del Mestrado em Ciência Jurídica de la Universidade Do Vale Do Itajaí. Asesora, litigante, docente investigadora en la Universidad Cooperativa de Colombia campus Cartago.

Desde tiempo inmemorable se habían discutido los problemas más importantes en el mundo, como la pobreza extrema y la enfermedad de los pueblos y se había planteado la construcción de un listado de asuntos urgentes que atender, con el fin de fijar unas metas para solucionar las necesidades sociales más apremiantes. Fruto de estas discusiones surgió en el año 2000 un documento de gran relevancia no solo para los Estados del mundo, sino para sus naciones, que fue llamado la declaración del milenio, donde se consignaron ocho acciones a desarrollar<sup>2</sup> que se denominaron los objetivos del milenio. Los Estados tienen la obligación de adoptar las directrices necesarias para dar cumplimiento a cada uno de los objetivos y resolver los problemas más angustiantes de la comunidad, ya que las metas se trazaron para ser cumplidas en quince años, lo que significa que el próximo año (2016) se desarrollará una cumbre internacional para verificar el nivel de cumplimiento de los objetivos por parte de cada uno de los gobiernos comprometidos, para obtener un balance final de todo lo que se realizó en pro del cumplimiento de las 8 metas trazadas.

El mínimo vital del agua está íntimamente relacionado con la pobreza y especialmente con la pobreza extrema, por ello el primer objetivo del milenio está relacionado con proveer un acceso eficiente al agua, especialmente a aquellas personas que no tengan capacidad para sufragar el costo del consumo mínimo del agua.

Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el porcentaje de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo<sup>3</sup>.

Luego de establecer el acceso al agua como un objetivo de todos los gobiernos del mundo en favor de sus sociedades, se ha desarrollado un marco jurídico internacional sobre el recurso hídrico como un menester social.

El derecho al agua se ha mencionado tangencialmente en varios instrumentos

---

<sup>2</sup> Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Lograr la enseñanza primaria universal. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. Reducir la mortalidad infantil. Mejorar la salud materna. Combatir el SIDA, paludismo y otras enfermedades. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

<sup>3</sup> ONU A/RES/55/2. Declaración del milenio.

internacionales<sup>4</sup>, donde se han establecido derechos importantes como a la educación, al trabajo<sup>5</sup> y especialmente a un nivel de vida adecuado que comprende la alimentación, vivienda y vestido<sup>6</sup>.

Sin embargo, no se había concretado un instrumento donde se consagrara el derecho al agua como vital para la existencia humana. Se requirió de un gran esfuerzo de la comunidad internacional para diagnosticar el problema del agua en el mundo, que permitiera transformar el simple derecho al agua en un derecho humano al agua potable que comprende *per se*, el saneamiento básico. Uno de los resultados más importantes en materia de investigación sobre el agua son los informes presentados periódicamente por un experto independiente designado por la ONU para evaluar todo lo relacionado con el agua y el saneamiento quien, como su nombre lo indica, no está vinculado a ningún Estado en particular sino que se trata de un profesional que de manera autónoma estudia el tema propuesto.

Es alarmante las consecuencias de salud y salubridad que genera para las personas la carencia de agua potable en disponibilidad, calidad y cantidad propicia para satisfacer sus necesidades más congruas como la hidratación preparación de los alimentos y aseo personal y del hogar.

Parafraseando la investigación realizada por el experto independiente, se evalúa que la falta de agua potable causa más muertes que las guerras mundiales, anualmente más de tres millones y medio de personas mueren por enfermedades generadas por la ingesta e agua contaminada, pues de cada ocho personas, por lo menos una no tiene acceso al agua potable. Si se analiza el impacto del agua insalubre en los niños, los resultados son más vergonzosos aún, toda vez que anualmente la tasa de morbilidad y mortalidad infantil es más alta a causa de enfermedades relacionadas con agua no potable, que a causa de enfermedades catastróficas como el sida malaria y viruela (Naciones, 2009). Sin mencionar que la diarrea producto del consumo de agua

---

<sup>4</sup> Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación Racial. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la mujer. Convención sobre los derechos del niño. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de Rio de Janeiro)

<sup>5</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).

<sup>6</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).



no potabilizada, es la causa más importante de muerte de los niños de menos de cinco años de edad, cerca de veinticuatro mil descensos en países en desarrollo, es decir que muere un niño cada tres segundo y medio (UNICEF, 2010).

Con la iniciativa de Pablo Solón romero representante por Bolivia ante la ONU y el patrocinio de otros Estados<sup>7</sup>, se produjo la resolución general<sup>8</sup> por parte de este organismo, donde se reconoció por primera el agua como un derecho humano. En la sustentación del proyecto de resolución, el representante del Estado ponente argumentó la necesidad de establecer el agua como un derecho humano, de la siguiente manera:

Los seres humanos somos esencialmente agua. Alrededor de las dos terceras partes de nuestro organismo están compuestas por agua; un 75% de nuestro cerebro está constituido por agua, y el agua es el principal vehículo de las transmisiones electroquímicas de nuestro organismo. Nuestra sangre circula como un enjambre de ríos en nuestro cuerpo. El agua en la sangre ayuda a transportar nutrientes y energía a nuestro organismo. El agua también aleja de nuestras células los productos de desecho para su excreción. El agua ayuda a regular la temperatura de nuestro cuerpo. La pérdida de un 20% del agua del cuerpo puede causar la muerte. Es posible sobrevivir varias semanas sin alimento, pero no es posible sobrevivir más que algunos días sin agua. El agua, sin duda alguna, es vida.

El agua potable más que un elemento integrante del derecho a una vida digna, es un derecho humano autónomo susceptible de protección especial y para el cumplimiento de los objetivos del milenio trazados por todos los Estado miembros de la ONU, es necesario adoptar políticas publicas eficientes y eficaces que permitan garantizar paulatinamente el derecho humano al agua a todas las personas, sin discriminación alguna especialmente a aquellos sujetos de especial protección Constitucional.

---

<sup>7</sup> Angola, Antigua y Barbuda, Azerbaiyán, Bharein, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Burundi, República Centroafricana el Congo, El Salvador, Eritrea, Fiji, Georgia, Guinea, Haití, Madagascar, Maldivas, Mali, Mauricio, Nicaragua, Nigeria, Paraguay, San Vicente y las Granadinas, Samoa, Santa Lucia, Arabia, Saudita, Servia, Seychelles, Islas Salompon, Siri Lanka, Timor Leste, Tuvalu, Uruguay, Vanuatu, República Bolivariana de Venezuela y Yemén.

<sup>8</sup> Resolución General de la ONU 64/292 del 28 de julio de 2010.

## 2. EL AGUA POTABLE COMO DERECHO DE SEXTA GENERACIÓN

Algunos autores como Fachin & Da Silva<sup>9</sup> sostienen que existe una sexta dimensión de los derechos fundamentales y hace referencia al agua potable, es decir, aquella para el consumo humano, que trasciende más allá del recurso natural como un componente del medio ambiente ecológicamente equilibrado. El acceso al agua potable es un derecho fundamental y en consecuencia necesita ser protegido de manera especial, para garantizar que todo ser humano tenga suficiente líquido para subsistir, principalmente si es de bajos recursos económicos.

A diferencia de cartas magnas modernas como la de Bolivia y Ecuador que estipulan el derecho de acceso al agua potable, en la Constitución del Brasil no se consagra, no obstante su desarrollo ha sido en el seno de la Organización de las Naciones Unidas que instó a todos los gobiernos para que garantizaran el abastecimiento seguro y continuo del agua para el consumo humano. En ese sentido de han creado algunos programas de saneamiento, que buscan aterrizar a la legislación doméstica, aquellos avances de organismos internacionales en los derechos humanos.

El surgimiento de la nueva dimensión de derechos fundamentales, está determinada por la necesidad humana de subsistir “sin agua no hay vida” y pretende que el Estado consagre regulaciones expresas para que el agua sea destinada al consumo humano, así como modificar el actuar de la sociedad para que protejan el agua usándola racionalmente.

Desde el gobierno es imperioso impulsar la creación de normas que garanticen el acceso al agua potable de toda la población sin discriminación, donde se establezcan mecanismos para proteger el recurso, especialmente cuando se usa para satisfacer necesidades humanas, como podría ser una acción judicial exclusiva para salvaguardar este derecho, que permita garantizar el recuso vital a cada persona, con una decisión de los jueces, proferida en poco tiempo.

---

<sup>9</sup> Fachin, Z., & Da Silva, D. **Acceso á Água Potável Direcito Fundamental de Sexta Dimensao.** Campinas, Brasil: Millenium Editora Ltda, 2012.

En el marco de esta nueva generación de derechos, el mínimo vital del agua potable se enmarca en el derecho al saneamiento básico que determina que los servicios públicos son esenciales y se rigen por los principios de universalidad, acceso, integralidad, entre otros, que se orientan a mejorar la calidad de vida de los Brasileños. Las normas sobre la materia crean el escenario para garantizar la distribución de agua potable a todas las personas, por medio de infraestructura adecuada y en aquellos lugares donde no es posible allegar las tuberías, se autoriza la instalación de pozos con el cumplimiento de requisitos especiales que garanticen la calidad del líquido.

Según la interpretación de Adede y Castro<sup>10</sup>, el decreto de salubridad dice que es obligatoria la desinfección del agua distribuida, para fines potables, en cualquier circunstancia, utilizando, de preferencia, cloro y sus compuestos activos. No será permitida la conexión del sistema de abastecimiento de agua potable con otro destinado a abastecer otra finalidad.

### **3. AGUA POTABLE EN LA CONSTITUCIÓN DEL BRASIL**

En 1988, el Brasil consagró una Constitución abanderada por los derechos fundamentales que inspirados por los derechos humanos conquistados en las revoluciones, se positivaron en un documento extenso que dedicó tiempo y espacio al derecho ambiental, con el fin de adaptar la carta de navegación del Estado, a los avances de la sociedad y suplir las necesidades de todos los sectores. “Las situaciones concretas de la vida del hombre en sociedad, generan la necesidad de positivizar los derechos fundamentales como objetivo de satisfacer sus carencias humanas”<sup>11</sup>.

El medio ambiente es un derecho fundamental de todos, que le impone al Estado y a la sociedad, su manutención para garantizar la preservación de todas las generaciones. Este derecho, articulado con el derecho a la salud, conforma el espacio propicio para discutir sobre el agua potable como el medio esencial para mantener a la población en condiciones adecuadas de existencia.

---

<sup>10</sup> Adede y Castro, J. **Água Um Direito Humano Fundamental**. Porto Alegre, Brasil: Nuria Fabris. 2008. P. 155.

<sup>11</sup> Fachin, Z., & Silva, D. (01 de Junio de 2010). **Direito Fundamental de Acesso à Água Potável: Uma Proposta de Constitucionalização**. Obtenido de Jus Brasil: <http://www.lfg.com.br>, P.59.

El agua como recurso natural es un bien de la unión que el derecho ambiental protege, abanderando su importancia en el papel que juega a la hora de crear espacios salubres que garantizan la salud de las personas y la Constitución se aseguró de incorporar aquellas regulaciones preexistentes sobre el medio ambiente equilibrado no sólo con el objeto de tratar el entorno natural como sujeto, sino con el anhelo de que los habitantes pudieran tomar lo necesario de la tierra para vivir.

Dice Adede y Castro<sup>12</sup> que la salud es un derecho fundamental que establece un sistema único con acciones sanitarias que apuntan a la salubridad con la reducción de los riesgos de enfermedades, siendo el área de las aguas para el consumo humano, la de especial desarrollo por medio de políticas públicas que conciben el agua como un asunto que trasciende el derecho ambiental y se sitúa en el derecho humano a la vida y a la salud.

“Es una presunción absoluta de que la salud es condición para mantener la vida, siendo un derecho fundamental inalienable, imprescriptible e irrenunciable. Es cierto que la salud es un derecho fundamental”<sup>13</sup>.

Desafortunadamente la Constitución Brasileña, nada dice sobre el derecho al mínimo vital del agua potable, de hecho, no consagra expresamente de que el agua sea un derecho fundamental, por lo que ha sido difícil incorporar a las leyes, todos los lineamientos establecido por la ONU en materia del agua como fuente de vida, siendo muy favorable que la competencia para legislar en la materia sea exclusivamente de la unión. Al respecto concluye Pinto<sup>14</sup> que “el servicio de agua y saneamiento es un servicio esencial, pues el derecho al agua es la consagración de la dignidad de la persona humana, y porque no, en extremo del derecho a la vida”.

No existen normas en Brasil que establezcan un mínimo de litros por persona al día, una periodicidad aceptable para mitigar las necesidades esenciales, ni las condiciones de accesibilidad que obligue al Estado a llevar agua a todos los rincones del territorio, evitando la discriminación a la hora de repartir el líquido. Sin embargo, el

---

<sup>12</sup> Adede y Castro, J. **Água Um Direito Humano Fundamental**. Porto Alegre, Brasil: Nuria Fabris. 2008.

<sup>13</sup> Motta, S. **Dereito Cosntitucional**. Rio de Janeiro: Atlas, 2006. P. 66.

<sup>14</sup> Pinto, B. Saneamento Básico e Direitos Fundamentais. **Dereitos Humanos y Meio Ambiente**, 4.8, 2006. P. 4.

derecho al agua se trabaja desde el aspecto del medio ambiente, empezando por la misma Constitución que es ambientalista por naturaleza, que se pretende armonizar con el paquidérmico código de aguas que en nada responde a las necesidades actuales de protección del recurso y mucho menos trata temas esenciales como el mínimo vital.

Por fortuna, el panorama no es tan desalentador, toda vez que en este país se han desarrollado modelos importantes que tienden a desarrollar el derecho al agua potable como un derecho humano y garantizarlo a todas las personas, cumpliendo el mandato internacional, tal como se analizará seguidamente.

#### **4. MODELO PARTICIPATIVO DEL AGUA POTABLE**

En Brasil el mecanismo de presupuesto participativo se ha orientado también a que la comunidad discuta sobre los asuntos esenciales para los habitantes, siendo el agua potable, el primer tema a la orden del día. Las discusiones inician en el seno del municipio y se trasladan a nivel nacional, donde se tienen en cuenta las necesidades sociales y los planteamientos realizados por los cabildantes, quienes reunidos en un recinto, en primer lugar escuchan la exposición del tema, lo que se conoce como “las conferencias” para luego opinar al respecto y tomar decisiones que sirven para desarrollar políticas públicas.

El saneamiento básico y propiamente el agua para el consumo humano, demandan un trabajo serio que contemple las necesidades de la población y ofrezca verdaderas soluciones a la falta de acceso al líquido vital. Se han observado peticiones integrales en las reuniones de presupuestos participativos, como la creación planes nacionales sobre recursos hídricos, que no sólo buscan la protección del agua como integrante del medio ambiente sino que se pretenda garantizar que la población acceda eficazmente a cantidades saludables de agua y que aquellos que tienen déficit económico para sufragar los costos del líquido, tengan un subsidio especial o incluso, que el Estado les suministre congruamente los litros de agua que estableció la Organización Mundial de la Salud, como esenciales para existir.

Como ejemplo del modelo, La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura<sup>15</sup> documentó los resultados del Servicio Autónomo de Agua y Alcantarillado (SAAE) de Guarulhos, Estado de São Paulo, que ha creado una División de Saneamiento para los asentamientos informales, que identifica las necesidades de los pobres, y analiza e implementa los planes de acción con las poblaciones afectadas. Este enfoque participativo ha permitido un fuerte aumento de la conexión a las redes de suministro de agua por cañería (87% de los hogares, frente al 63% en las comunidades que no han aplicado aún este modelo).

Otro aspecto para resaltar sobre este derecho humano radica en la creación de índices de calidad del agua para el consumo humano con la resolución “conama” proferida por el Consejo Nacional de Medio Ambiente, que establece el estándar de calidad para que el agua sea potable, clasificándola en estrellas, tres para la más alta calidad, con más del 80% de pureza.

El agua catalogada como potable es preciada y protegida, instituyéndose una conducta punible para sancionar a quien envenene el recurso de la vida. Al respecto Adede y Castro<sup>16</sup> La prisión temporal por la contaminación del agua potable que estableció la ley 7960 del 21 de diciembre de 1989 es un medio eficaz para salvaguardar las aguas potables, pues lleva a la cárcel a quienes razonablemente aparezcan como responsables de este delito.

Brasil se une a otros Estados en la adopción de medios de financiación del acceso al agua de quienes se encuentran en extrema pobreza y no pueden suplir ni sus necesidades básicas. Estos mecanismos están basados en el principio de solidaridad cuyo mandato es que los sectores más pudientes de la sociedad deben contribuir con aquellos menos favorecidos. Bajo esta filosofía nacen los “subsídios cruzados” para el acceso al agua, donde a los más pobres no se les cobra 6mt<sup>3</sup> de agua al mes, pues de 10mt<sup>3</sup> a los que tienen derecho, sólo pagan 4mt<sup>3</sup>. Además como fomento al ahorro de agua, los hogares que consuman entre 20 y 1000mt<sup>3</sup> por mes, sufrirán grandes

---

<sup>15</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2009). Resultado de la Reunión de Expertos Internacionales sobre el Derecho Humano al Agua. Paris, Francia: ONU. Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001854/185432s.pdf>, 2009. P. 98.

<sup>16</sup> Adede y Castro, J. **Água Um Direito Humano Fundamental**. Porto Alegre, Brasil: Nuria Fabris. 2008.

aumentos en la tarifa por cada unidad cubica consumida.

Esta “tarifa social” se traduce en un sistema donde los más ricos ayudan a subsidiar la reinversión del dinero de las tarifas en mejoras para el sistema mismo: el 70% de dichas mejoras son financiadas a través de las tarifas de servicio<sup>17</sup>.

## 5. PROPUESTA PARA GARANTIZAR EL ACCESO AL AGUA POTABLE EN EL BRASIL

Con anterioridad se analizó el surgimiento del agua potable como derecho humano, donde el mundo dejó de considerar el agua como un recurso económico exclusivamente y entró en razón sobre el rol esencial que juega en la existencia humana. O al menos, en teoría.

En diferentes reuniones internacionales, principalmente aquellas que tratan sobre el medio ambiente, han reservado un espacio para discutir sobre el recurso hídrico, que cada vez escasea en el planeta<sup>18</sup> e implementar mecanismos eficientes que protejan las reservas naturales más importantes del mundo, como la de Paraná, en el Brasil, por ejemplo. Estos encuentros, de acuerdo con Elí<sup>19</sup> se enfocan en fortalecer la gobernanza<sup>20</sup> a nivel macro para avocar el conocimiento de temas específicos como el agua en su estado de potabilidad, que sirve al ser vivo para hidratarse y asearse. Esta arista del agua, se aleja profundamente de su concepto común de recurso natural.

En consideración a que sin agua no hay vida, la Organización de las Naciones Unidas, incluyó el acceso al agua en los objetivos del milenio y más adelante le otorgó la naturaleza de derecho humano, que no podía negársele a ningún individuo, sin

---

<sup>17</sup> Davidson-Harden, A. (18 de noviembre de 2015). **Control y Manejo de Nuestras Aguas como Bien Común.** Luchas Ejemplares y Desafíos. Obtenido de Watercommons: <https://mx.boell.org/sites/default/files/watercommons-spanishlr.pdf>. P.3

<sup>18</sup> Según la NASA, la reserva de acuíferos subterráneos del mundo se agotan a una velocidad alarmante.

<sup>19</sup> Elí da Veiga , J. **La desgovernanza mundial de la sustentabilidad.** Sao Pablo Brasil: Editora 34. 2013.

<sup>20</sup> Según Elí da Veiga , 2013, La expresión “gobernanza global” comenzó a escucharse entre las ciencias sociales, a partir del final de la década de 1980, con el fin de designar actividades generadoras de instituciones que garanticen un mundo donde los Estados gobiernen en forma sustentable y diseñen conjuntamente, políticas públicas para proteger el habita para las generaciones presentes y futuras (p. 13).

importar que tuviera o no los recursos económicos suficientes para pagar por su suministro.

Lo anterior generó que los países iniciaran una ofensiva para garantizar que sus habitantes tuvieran el líquido. Sin embargo, la ONU, dio unas directrices importantes que sirven de base para implementar el derecho al agua potable al interior de cada Estado.

En primera medida, hay tres condiciones que debe poseer el agua para que pueda considerarse como la garantía del derecho humano: La accesibilidad, calidad y cantidad.

La primera característica hace referencia a que el agua debe estar disponible para todos y con una periodicidad segura, es decir, que la comunidad pueda acceder a ella constantemente. El componente de calidad, obviamente implica la potabilidad del agua, que ostente resultados de análisis de laboratorio aceptables, para que una vez consumida, no afecte la salud.

Respecto a la cantidad, vale la pena mencionar que de los estudios realizados por los expertos independiente de la ONU, se determinó el mínimo de agua potable que una persona requiere para vivir congruamente al día es 50litros y se recomendó que sea esa la cantidad que reciba cada habitante del mundo sin ninguna discriminación.

Con base en las anteriores precisiones, los tribunales constitucionales del mundo han empezado a proteger el derecho humano al acceso al agua potable o “mismo vital del agua”, ordenando al órgano ejecutivo y legislativo que desarrollen normas y programas que permitan a la comunidad acceder al agua potable, en las cantidades y calidad necesarias.

Tal como se plantea en un informe jurídico Brasileiro, “el Estado legislador fica comprometido a elaborar leis que priorizem a proteção e a promoção do direito fundamental, exigindo-se que sua atuação esteja vinculada à juridicidade desse direito, dispensando tutela jurídica ao tema. No que tange ao Estado administrador, este deve estabelecer políticas públicas, levando em consideração que se está diante de um



direito fundamental. Já o Estado prestador de serviços jurisdicionais, ao apreciar os conflitos sociais levados à sua apreciação, deve decidir de modo a concretizar o direito fundamental”<sup>21</sup>.

No ha sido fácil lograr el objetivo de que todo ser humano acceda al agua en las condiciones indicadas por la ONU. No obstante, Colombia ha iniciado con los primeros pasos en la efectivización de un derecho humano y es desarrollarlo desde la jurisprudencia, para que en un futuro pueda estar incluido en el texto de la constitución y puesto en marcha por la leyes.

La corte constitucional Colombiana ha seguido las instrucciones de la ONU y al observar la desidia del legislador en crear condiciones de protección del derecho al agua potable, fijó una línea jurisprudencial donde las personas pueden presentar una acción de tutela, lo que en Brasil se denomina “Derecho de Amparo” y lograr del juez, una orden para la entidad prestadora del servicio, que implica el suministro inmediato de la cantidad mínima de agua.

La propuesta de la suscrita, está encaminada a que el derecho de acceso al mínimo vital del agua en el Brasil, sea real y efectiva, que trascienda a los acueductos comunitarios y al ejercicio del presupuesto participativo. El objetivo es que cada persona tenga un mecanismo judicial para garantizar que no se quede sin el líquido que le permite vivir, especialmente quienes no tienen el dinero necesario para pagar por el agua, como es el caso de quienes viven en la pobreza extrema.

¿Podría Brasil, tomar un poco de los escasos avances de su hermana Colombia y así dar inicio a la verdadera garantía del derecho al agua potable, para todos los habitantes, sin discriminación alguna y priorizando a los mas pobres?

## **CONCLUSIONES**

La nueva Constitución Brasileira es aquellas de las progresistas que le dieron relevancia a asuntos tratados con timidez en el siglo XX, consagrando derechos y

---

<sup>21</sup> Tomado de internet el 25 de noviembre de 2015.  
<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=3238>

atendiendo al medio ambiente como un sujeto más de la comunidad. Sin embargo, no se estipuló el mínimo vital del agua potable como un derecho humano, el cual fuera desarrollado por la ONU desde aproximadamente el año 2009. Siendo entendible por la consagración de las normas en el tiempo, cuando la constitución se había promulgado, aún no se presentaban los avances actuales sobre el agua potable, lo que no impide que se reforme la carta política o se incluya el mínimo vital en la legislación domestica del país, situación que a la fecha no se ha dado.

El agua, más allá de ser considerada un recurso natural irremplazable, es una necesidad vital, lo que la convierte en el mayor patrimonio de la humanidad, que no puede separarse de las condiciones esenciales para el desarrollo de las personas. No se trata de un bien económico, aunque de ella se derivan grandes dividendos, pues no se pueden lucrar unos, mientras otros mueren de sed.

En Brasil no existe la garantía de acceso al mínimo vital del agua de acuerdo con los lineamientos internacionales el Estado como prestador de servicios esenciales debe garantizar que todo ser humano tenga agua para vivir y para suplir sus necesidades básicas como el aseo personas y del hogar, con lo que elevará los niveles de salubridad y se asegurará la calidad de vida adecuada con buena salud.

Aunque el desarrollo del derecho al agua potable está insipiente, los mecanismos de protección y garantía del agua potable adoptado por Brasil son un ejemplo para otros Estados, empezando por la participación en las decisiones del ejecutivo, que se despliegan a la hora de discutir temas esenciales para la vida comunitaria. Mediante el presupuesto participativo la ciudadanía y hasta los menores de edad opinan sobre el agua potable en cuanto a su distribución e infraestructura que hace posible el acceso a ella. Esas discusiones y determinaciones adoptadas a nivel municipal son trasladadas a la autoridad nacional para que a la hora de diseñar la política pública del agua, integran las necesidades de la comunidad. Otro aspecto importante en la protección del recurso hídrico es la pena de prisión con la que se sanciona a quien contamine el líquido destinado al consumo humano.

## **BIBLIOGRAFIA**

Adede y Castro, J. (2008). **Água Um Direito Humano Fundamental**. Porto Alegre, Brasil: Nuria Fabris.

Davidson-Harden, A. (18 de Noviembre de 2015). **Control y Manejo de Nuestras Aguas como Bien Común. Luchas Ejemplares y Desafíos**. Obtenido de Watercommons: <https://mx.boell.org/sites/default/files/watercommons-spanishlr.pdf>

Elí da Veiga , J. (2013). **La desgovernanza mundial de la sustentabilidad**. Sao Pablo Brasil: Editora 34.

Fachin, Z., & Da Silva, D. (2012). **Acceso á Água Potável Direcito Fundamental de Sexta Dimensao**. Campinas, Brasil: Millenium Editora Ltda.

Fachin, Z., & Silva, D. (01 de Junio de 2010). **Direito Fundamental de Acesso à Água Potável: Uma Proposta de Constitucionalização**. Obtenido de Jus Brasil: <http://www.lfg.com.br>

Motta, S. (2006). **Dereito Cosntitucional**. Rio de Janeiro: Atlas.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2009). **Resultado de la Reunión de Expertos Internacionales sobre el Derecho Humano al Agua**. Paris, Francia: ONU. Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001854/185432s.pdf>.

Pinto, B. (2006). **Saneamento Básico e Direitos Fundamentais**. Direitos Humanos y Meio Ambiente, 4.8.

# IMPACTOS AMBIENTAIS DECORRENTES DA CONSTRUÇÃO DE ESTRADAS E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA RESPONSABILIDADE CIVIL

Hebert Alves Coelho<sup>1</sup>

Elcio Nacur Rezende<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

O crescimento das cidades, da necessidade de interligação entre elas, além do aumento da população mundial, demanda, cada vez mais, a construção de novas estradas de rodagem que viabilizem o transporte de pessoas e de cargas. A Agência Internacional de Energia<sup>3</sup> prevê que em torno de 2050 haverá 60% mais rodovias do que existia em 2010, o que representa aproximadamente um aumento de 14 milhões de quilômetros de novas rodovias pavimentadas até 2030 e mais 11 milhões até 2050, o suficiente para circular a terra mais de 600 vezes. Essa proliferação de rodovias, sem precedentes, é fenômeno mundial, impulsionada pelo aumento da demanda de minerais, combustíveis fósseis, madeiras, terras aráveis, pela necessidade de promoção do comércio e do desenvolvimento econômico e social das nações<sup>4</sup>

A despeito de sua grande relevância para o crescimento econômico e social, a construção de estradas implica em importantes impactos ambientais. Estes impactos são especialmente importantes quando envolvem construções de rodovias que atingem áreas ambientalmente relevantes. De acordo com Agência Internacional de Energia (2010), 90% de novas rodovias serão construídas nas nações em desenvolvimento, que sustentam os ecossistemas biologicamente mais importantes da Terra.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável na Escola Superior Dom Helder Câmara e Procurador do Estado de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Mestre e Doutor em Direito. Coordenador e Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara.

<sup>3</sup> INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Information Paper. Transport Energy Efficiency: Implementation of IEA Recommendations since 2009 and next steps.** 2010. Disponível em <<https://www.iea.org/publications/freepublications/publication>> Acesso em: 02 abr. 2015.

<sup>4</sup> LAURANCE, Bill. **Global 'roadmap' shows where to put roads without costing the earth. The Conversation.** Ago. 2014. Disponível em: <<http://theconversation.com>>. Acesso em: 03 abr. 2015.

No Brasil, país de dimensões continentais onde predomina o transporte rodoviário, a construção de rodovias assume especial relevância. A dependência da utilização das estradas se evidenciou na rápida escassez de combustíveis, gás de cozinha, carne de frango, frutas e outros produtos quando da interrupção das rodovias em razão da ocorrência de greve dos caminhoneiros<sup>5</sup>. Além disso, a ausência de rodovias pode implicar em perda de produtos perecíveis, prejudica o funcionamento de empresas dependentes da chegada de materiais e peças para prosseguir com suas atividades e impacta negativamente na exportação de produtos.

Diante dessa tendência mundial na expansão na construção de estradas, relevantes impactos ambientais devem ser sentidos. Torna-se, assim, essencial procurar formas de se prevenir ou, ao menos, minorar os impactos negativos. A responsabilização civil pela degradação ambiental assume relevância como importante instrumento para se atingir esse delicado equilíbrio.

O presente trabalho irá tecer considerações sobre os impactos acarretados pela construção de estradas, não apenas os impactos negativos, mas também os impactos positivos. Em seguida, serão realizadas considerações sobre o desenvolvimento sustentável e sua relação com a responsabilização civil dos empreendedores na construção das estradas de rodagem, com destaque para as medidas preventivas e mitigatórias.

## **1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: CONCILIAÇÃO DOS IMPACTOS NEGATIVOS E POSITIVOS**

Há uma íntima relação entre desenvolvimento econômico e social e a existência rodovias. Geralmente, a qualidade das rodovias ou mesmo a existência das mesmas estão relacionadas ao grau de desenvolvimento econômico e social de uma nação. Nada obstante, é notório que a construção de rodovias implica em relevantes impactos ambientais. Um justo equilíbrio entre esse desenvolvimento econômico e social e os impactos ambientais acarretados pela construção de estradas deve ser perseguido.

---

<sup>5</sup> ANDRADE, Nicolas. **Com a greve dos caminhoneiros preços de frutas dobram em São Paulo**. Folha de São Paulo. 25 fev 2015. Disponível <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/02/1594613-com-greve-de-caminhoneiros-precos-de-chuchu-e-tomate-dobram-em-sp>> Acesso em 31 mar. 2015

## **1.1 Impactos negativos**

A construção de rodovias, tanto na fase de sua implantação, quanto na fase de sua operação implica em danos ambientais de várias ordens.

Entre os impactos negativos, pode-se citar o aumento de emissão de ruídos, poeira e gases, início e aceleração de processos erosivos, carreamento de sólidos e assoreamento da rede de drenagem, interferências com a qualidade das águas superficiais e subterrâneas, alteração do curso d'água, com consequências para a vida aquática, deposição de materiais de descarte, supressão de vegetação nativa, alteração nos habitats, alteração dos movimentos migratórios de alguns animais, potencialidade de propiciar a invasão de espécies exóticas, criação de barreiras à vida selvagem sensível, perda da biodiversidade causada pela fragmentação e isolamento de populações, aumento da caça predatória, atropelamento de animais, formação de ambientes propícios ao desenvolvimento de vetores, alteração no cotidiano da população, possibilidade de acidentes com cargas perigosas com contaminação de rios e lagos, disseminação de doenças entre as comunidades de silvícolas, facilitação das atividades de madeireiras ilegais e da ocorrência de desmatamento, especulação de terras, colonização ilegal, aumento do número de incêndio nas proximidades das rodovias, aumento do comércio ilegal como o de carne de animais selvagens, extração ilegal de recursos naturais e incentivo à garimpagem ilegal, entre outros.

Há, pois, um grande número de externalidades negativas (custos sociais) que podem ocorrer, em maior ou menor extensão, na atividade de construção de rodovias pelos empreendedores.

O impacto referente ao aumento de emissão de ruídos pode atingir os próprios operários, as pessoas residentes nas proximidades, além da fauna local. Tais ruídos podem ocorrer com a utilização de equipamentos, como os necessários nas obras de terraplenagem ou no corte de árvores. Mesmo na fase de operação das rodovias, com o surgimento do tráfego, os ruídos gerados pelos motores dos veículos podem ser prejudiciais à fauna.

O início ou aceleração de processos erosivos poderá ocorrer com a realização de desmatamentos no momento dos trabalhos de terraplenagem, em especial quando

realizada nos locais mais sensíveis ao fenômeno e se forem executados no período do ano de maior pluviosidade.

Possível ainda o carreamento de sólidos e assoreamento da rede de drenagem. O material exposto ocasionado pela terraplenagem e retirado pelas águas pluviais e correntes poderá ser transportado e depositado em locais mais baixos, indo até os cursos de drenagem. Isto ocorrerá em função dos movimentos de terra necessários às obras durante a fase de construção, implantação de pátios e alojamentos, operações de cortes, aterros e escavações de obras de arte especiais (pontes, viadutos e túneis).

Já a interferência com a qualidade das águas superficiais e subterrâneas poderá ocorrer durante a fase de construção, como efeito do carreamento de sólidos, assoreamento da rede de drenagem, além da utilização de banheiros, cozinhas e refeitórios e outras estruturas de apoio às obras como as usinas de asfalto e centrais de britagem. Possível, ainda, acidente com vazamentos de cargas, nas proximidades dos cursos de drenagem, que podem provocar a contaminação das águas superficiais e subterrâneas.

A supressão de vegetação nativa encontra-se diretamente associada às etapas de topografia e cadastro, abertura das vias e da faixa de domínio, implantação de canteiros e alojamentos.

Alteração no habitat da fauna é decorrente das ações de desmatamento, circulação de pessoas e equipamentos, geração de ruídos e poeiras e outras intervenções nos ambientes naturais. Esse impacto é particularmente relevante em áreas florestais.

Formação de ambientes propícios ao desenvolvimento de vetores causado pelo acúmulo de lixo e de sucatas nos alojamentos, frentes de obra e áreas de apoio às obras (pedreiras, jazidas, areais, centrais de britagem, usinas de asfalto e outras). A estocagem de materiais pode atuar como um agente de atração de espécies, dentre as quais se incluem ratos que atuam com vetores de diversas doenças. Poderá gerar ainda, ambientes propícios à proliferação de mosquitos e moscas que também transmitem outras tantas endemias.

A mobilização de pessoal para a obra poderá facilitar o abate indiscriminado de répteis, como cobras que desempenham um relevante papel como controladores

biológicos. Após sua conclusão, a rodovia poderá facilitar ainda a atuação de caçadores ilegais e a exploração ilegal de madeira.

Com o surgimento do tráfego nas rodovias construídas é comum ocorrerem atropelamentos de animais silvestres. Esse é um problema ambiental especialmente preocupante devido a grande frequência em sua ocorrência. Há estimativa de que 14,7 milhões de animais são atropelados a cada ano no Brasil<sup>6</sup>. A perda de ambientes naturais, mesmo que degradados, bem como a retirada da cobertura vegetal, gera um número elevado de animais em situação de fuga e busca de novos abrigos mais seguros, potencializado a ocorrência de atropelamentos nas estradas.

Assim, a construção de estradas é potencialmente causadora de um grande número de impactos ambientais negativos. Em áreas florestais, a construção de estradas pode ter um impacto negativo ainda mais acentuado. As florestas possuem uma complexa estrutura que abriga uma grande biodiversidade, o que faz com que os atropelamentos ou caça ilegal sejam ainda mais impactantes, podendo levar a diminuição ou até mesmo a extinção de algumas espécies.

Na Amazônia, a construção de rodovias promove a colonização e caça ilegais além da especulação de terras. Mais do que 95% dos desmatamentos, incêndios e emissões de carbono para a atmosfera na Amazônia brasileira ocorrem a 5 km das estradas<sup>7</sup>.

No Congo a construção de estradas contribuiu poderosamente para o incremento da caça ilegal. No Peru, um novo corte de estradas em toda a Amazônia ocidental levou a um afluxo maciço de garimpeiros ilegais em florestas tropicais anteriormente imaculadas, poluindo sistemas fluviais inteiros com o mercúrio tóxico que eles usam para separar o ouro de sedimentos fluviais<sup>8</sup>.

As populações indígenas são da mesma forma, bastante afetadas. As estradas trazem madeireiros, exploradores de ouro e fazendeiros que frequentemente subjagam os índios e, não raro, trazem doenças mortais, tais como malária, dengue e

---

<sup>6</sup> MOTTA, Cláudio. **Nas rodovias, 14,7 milhões de bichos são atropelados a cada ano**. O Globo. 15 jan. 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/amanha/nas-rodovias-147-milhoes-de-bichos-sao-atropelados-cada-ano-7292788>> Acesso em 31 mar. 2015.

<sup>7</sup> LAURANCE, Bill. **Global 'roadmap' shows where to put roads without costing the earth**. The Conversation. Ago. 2014. Disponível em: <<http://theconversation.com>>. Acesso em: 03 abr. 2015.

<sup>8</sup> LAURANCE, Bill. **Global 'roadmap' shows where to put roads without costing the earth**. The Conversation. Ago. 2014. Disponível em: <<http://theconversation.com>>. Acesso em: 03 abr. 2015.



HIV. Um caso particularmente relevante foi a construção da Rodovia Cuiabá-Santarém que praticamente dizimou os índios Paraná.

Em 1973, para viabilizar a construção da rodovia Cuiabá-Santarém, os Paraná foram contactados pela Funai, forçosamente removidos de suas terras tradicionais e abandonados à própria sorte no interior do Parque do Xingu. A partir do processo de contato e remoção, sofreram problemas de todo tipo, morreram de epidemias e fome, e foram obrigados a conviver com antigos inimigos, levando-os a uma drástica redução populacional que quase causou a destruição completa do grupo.<sup>9</sup>

## 1.2 Impactos positivos

As rodovias são parte indispensável da sociedade moderna<sup>10</sup> e apesar da ocorrência de vários impactos negativos, deve-se lembrar de que a construção de estradas traz também, por outro lado, diversos impactos positivos.

A construção de estradas de rodagem pode contribuir para o aumento da produtividade agrícola, incentivar a instalação de indústrias e fábricas nas suas proximidades, contribuir para o aumento do número de empregos, seja dos operários da construção das rodovias em razão da abertura de vagas de trabalho, seja em razão do surgimento das empresas beneficiadas. Contribui para o aumento da arrecadação pública, do comércio legal, para o aumento da demanda de bens e serviços, da qualidade de vida de seus usuários com a facilitação do deslocamento entre as cidades, contribui, ainda, para melhoria nas condições de saúde e educação da população que poderá ter melhor acesso aos hospitais e escolas, facilita o transporte de pessoas e de carga, com potencial para o incremento de turismo em determinados locais, facilita o escoamento dos produtos da região, evita a perda de produtos perecíveis, contribui para a realização de novos negócios e para a exportação de produtos. Além disso, atraem migrantes para longe das áreas selvagens vulneráveis. O comércio e o mercado imobiliário ganham, assim como a população, já que implica em melhoria na qualidade de vida das pessoas.

Ainda que de forma indireta, o próprio meio ambiente é beneficiado pela promoção do desenvolvimento econômico, potencializando obtenção de mais recursos

---

<sup>9</sup> ROCHA, Ana Flávia. **O Paraná e a Rodovia Cuiabá-Santarém**. In: ROCHA, Ana Flávia(Org). A Defesa dos Direitos Socioambientais no Judiciário. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003. p.133.

<sup>10</sup> LAURANCE, Bill. **Global 'roadmap' shows where to put roads without costing the earth. The Conversation**. Ago. 2014. Disponível em: <<http://theconversation.com>>. Acesso em: 03 abr. 2015.

orçamentários pelos entes públicos e sua reversão em prol da população, com a melhoria, por exemplo, da infraestrutura de uma cidade. Ao se construir um sistema de esgoto em local onde os dejetos eram, antes, apenas despejados em fossas, contribui-se com a preservação ambiental.

As estradas de rodagem colaboram muito efetivamente com o desenvolvimento social e econômico e, via de consequência, com a qualidade de vida das pessoas.

A construção de rodovias propicia a geração de empregos, geralmente mão-de-obra local, que contribuirá para aumentar a renda familiar dos operários beneficiados, influenciando no aumento da demanda de bens e serviços. O aumento da demanda por bens e serviços está relacionado a dois eventos distintos, quais sejam: um impacto direto das obras de construção e outro derivado do aumento da renda da população. Abrange desde a mobilização da mão-de-obra, durante a implantação, até o aquecimento do comércio nas proximidades da estrada, já na operação da rodovia.

O surgimento das rodovias é um importante fator que contribui para a instalação de fábricas e empresas, possui reflexos diretos no aumento do número de empregos e na renda da população local, como ainda aumenta a arrecadação pública através dos impostos gerados pelo exercício da atividade empresarial, como o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) que, posteriormente, deverá ser revertido para o atendimento das necessidades da população, como a construção de escolas, hospitais ou segurança pública. Contribuirá ainda, com o aumento da produção agrícola, já que permitirá seu escoamento de forma mais eficaz e mais barata.

Grandes extensões do planeta, especialmente na África Subsaariana e extensões da Ásia e da América Latina, são povoados por pequenos agricultores que produzem muito menos comida do que eles poderiam se tivessem novas ou melhores estradas. Essas estradas poderiam dar-lhes pronto acesso a fertilizantes, métodos agrícolas modernos e mercado urbano para vender suas colheitas." Via de consequência, a produtividade dos agricultores aumentaria.

Migração de pessoas das áreas vulneráveis. Como a agricultura torna-se meios de vida mais produtivos e rurais mais próspero, as regiões com melhores estradas tendem a agir como "ímãs", atraindo pessoas de outros lugares, como as margens de florestas

vulneráveis. Dessa forma, além de acelerar a produção de alimentos, auxilia e poupar outras terras, contribuindo para a preservação da natureza.<sup>11</sup>

O desenvolvimento sustentável ocorrerá com o adequado equilíbrio entre os impactos negativos e positivos na construção das rodovias.

### **1.3 Justo equilíbrio entre os impactos negativos e os impactos positivos**

Através do meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegura-se a sadia qualidade de vida e, via de consequência, a dignidade da pessoa humana. Dentro da visão antropocêntrica protecionista, adotada pela Constituição Federal e pela Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, essa proteção ambiental deve ser efetivada em justo equilíbrio com as atividades humanas.

Dispõe o Princípio 8 da Conferência de Estocolmo (1972) que “o desenvolvimento econômico e social é indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e trabalho favorável e para criar na terra as condições necessárias de melhoria da qualidade de vida”. Já a Organização das Nações Unidas, no Princípio 1 da Carta do Rio/92 dispõe que “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”. Já no Princípio 4 da referida Carta dispõe que “para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste”.

A tutela ambiental e o desenvolvimento devem, assim, ser conciliadas a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável.<sup>12</sup>

Neste sentido, dispõe a lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente):

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no

---

<sup>11</sup> LAURANCE, Bill. **Global ‘roadmap’ shows where to put roads without costing the earth. The Conversation.** Ago. 2014. Disponível em: <<http://theconversation.com>>. Acesso em: 03 abr. 2015

<sup>12</sup> 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. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

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

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

Para a implantação de uma rodovia, o empreendedor se depara com uma difícil questão: Como conciliar o grande número de externalidades negativas e degradadoras do meio ambiente, com as igualmente numerosas externalidades positivas, promotoras do desenvolvimento social e econômico envolvidas pela construção de uma nova rodovia?

Poderão ocorrer situações em que os excessivos impactos ambientais e os escassos benefícios econômicos sociais não justifiquem a construção de rodovias em determinado local<sup>13</sup>. Deve-se procurar fazer uma ponderação custo-benefício e, sempre que possível, deve-se procurar minimizar os custos e maximizar os benefícios. O zoneamento ecológico econômico (ZEE) é um importante instrumento para se aferir essa relação custo-benefício. Deve-se constituir uma base organizada de informações, que apoia a gestão territorial, orientando as políticas públicas e as ações em meio ambiente segundo as peculiaridades de cada região, utilizando critérios de sustentabilidade econômica, social, ecológica e ambiental para subsidiar tecnicamente a definição de áreas prioritárias para o desenvolvimento sustentável.

É através desse justo equilíbrio que se observa o Princípio do Desenvolvimento Sustentável. Por um lado, não se deve promover o desenvolvimento econômico e social em havendo um detrimento excessivo e desarrazoado do meio ambiente. Por outro lado, a tutela ambiental não deve imperar absoluta impedindo o desenvolvimento.

Tanto a promoção do desenvolvimento econômico e social quanto a tutela do meio ambiente visam, ao final, a sadia qualidade de vida do ser humano, tutelando sua

---

<sup>13</sup> WINTER, Gerd. Proporcionalidade Ecológica: um princípio jurídico emergente para a natureza? In: **Revista Veredas do Direito**, Vol.10, n.20. Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2013, p.62. -Assumindo que um objetivo é justificável e os meios para atingi-lo são adequados e também necessários, esses meios deveriam ser, contudo, rejeitados se os seus efeitos adversos à natureza forem excessivos quando sopesados com a importância do objeto. Por exemplo, se, devido a fatores geográficos, a ampliação de uma rodovia somente puder ser realizada atravessando-se uma reserva natural, aumentando em apenas 5% a capacidade de transporte, o efeito adverso pode ser considerado excessivo em relação ao objetivo.

dignidade. O desenvolvimento econômico e social e o meio ambiente ecologicamente equilibrado devem, assim, ser conciliados e compatibilizados.

## **2 DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL**

A responsabilidade civil ambiental é um importante meio para se atingir o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico-social e a preservação do meio-ambiente em prol do desenvolvimento sustentável.

O fundamento da responsabilidade civil ambiental é o princípio do poluidor-pagador. O princípio do poluidor-pagador<sup>14</sup> pode levar a uma precipitada interpretação de que é permitida a poluição mediante sua indenização. Não se trata de permitir ao poluidor que efetive a reparação dos danos ambientais, a possibilidade de se promover igualmente a poluição. O poluidor não adquire o direito de poluir pelo pagamento dos danos provocados. O princípio do poluidor-pagador impõe àquele que promoveu ou irá promover degradação ambiental, a necessidade de arcar pelos custos para prevenir ou reparar esses danos ambientais.

A legislação brasileira, ao cuidar do referido princípio do poluidor-pagador, refere-se tão somente ao seu caráter reparatório.

O art.225 §3º da CF expõe:

Art. 225.

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

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

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 6.938, de 31.08.1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), estabeleceu, em seu artigo 4º, inciso VII, ao tratar de seus objetivos, imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados. O art.14, §1º, expõe que “é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

---

<sup>14</sup> Este princípio surgiu inicialmente na Conferência de Estocolmo ( Suécia ) em 1972 .

Parte da doutrina compreende a responsabilidade civil apenas em sua acepção reparatório-indenizatória do dano ambiental ocorrido. Ocorre que os danos ambientais provocados pelas atividades humanas provocam desequilíbrios que, não raro, não são recuperáveis com ações simplesmente reparatórias ou indenizatórias. MACHADO<sup>15</sup> em seu livro, dentro do título Responsabilidade Civil, possui um capítulo chamado “Responsabilidade de prevenir”, na qual expõe:

A abordagem teórica, mais contraditória, do tema “responsabilidade civil” tem focado somente os danos causados, deixando de tratar da potencialidade de causar danos.

Os danos causados ao meio ambiente encontram grande dificuldade de serem reparados. É a saúde do homem e a sobrevivência das espécies da fauna e da flora que indicam a necessidade de prevenir e evitar o dano.

Diante da frequente impossibilidade de reconstituição do bem ambiental lesado, e considerando sua faceta legal apenas reparatória, sua adequada aplicabilidade acaba por ficar comprometida. Herman Benjamim<sup>16</sup> destaca como um dos motivos que levaram ao esquecimento da responsabilidade civil, a tradicional visão da mesma como instrumento *post factum*, destinado à reparação e não à prevenção de danos. A própria Constituição enfatiza expressamente a responsabilização penal e administrativa expressamente, enquanto a civil é indicada por último e sequer é citada nominalmente. Certamente contribui ainda para isto a tradicional visão da responsabilidade civil destinada precipuamente à reparação e não à prevenção dos danos.

Parte da doutrina, apesar reconhecer a natureza preventiva do princípio do poluidor-pagador, entende que o mesmo não se confunde com o princípio de responsabilidade civil. Para essa corrente, o Princípio da Responsabilidade Civil está relacionado apenas à reparação dos danos causados, já o Princípio do Poluidor-Pagador está relacionado à precaução, prevenção e redistribuição dos custos da poluição.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme, **Direito ambiental brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2008., p.350.

<sup>16</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. **O princípio poluidor pagador e a reparação do dano ambiental**, In: Benjamim, Antônio Herman V.( coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p.8.

<sup>17</sup> ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **Direito Constitucional do Ambiente da União Européia**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs). *Direito Constitucional Ambiental*, 4.ed. São Paulo, Saraiva, 2011. p.67-68.

Já outra corrente doutrinária entende que a responsabilização civil deve abranger, além das medidas reparatórias e indenizatórias, também, as medidas preventivas preconizadas pelo Princípio do Poluidor Pagador. Expõe Paulo Affonso Leme Machado<sup>18</sup>:

O Direito Ambiental engloba as duas funções da responsabilidade civil objetiva: a função preventiva – procurando, por meios eficazes, evitar o dano – e a função reparatória – tentando reconstituir e/ou indenizar os prejuízos ocorridos. Não é social e ecologicamente adequado deixar-se de valorizar a responsabilidade preventiva, mesmo porque há danos ambientais irreversíveis.

Para os adeptos desse último entendimento, a responsabilização civil do empreendedor degradador do meio ambiente vai muito além da simples indenização ou mesmo da reparação ou compensação por danos ambientais causados. Essa responsabilização civil abrange pagamentos pecuniários com despesas necessárias para implementar as atividades preventivas ou mitigatórias dos danos ambientais.

Em qualquer caso, fica evidenciado a necessidade do construtor de estradas arcar com as despesas preventivas e mitigatórias dos danos ambientais acarretados por seu empreendimento.

Ao estabelecer a obrigação do empreendedor de arcar com os custos do empreendimento para prevenir, ou, ao menos, mitigar os danos ambientais, procura-se, justamente, conferir ou restabelecer o equilíbrio rompido ou em vias de romper em razão da ocorrência dos impactos ambientais negativos de determinada atividade. Contribui para que o desenvolvimento ocorra de forma sustentável, compatibilizando os impactos positivos e negativos de uma atividade degradadora do meio ambiente.

Dessa forma, a obrigação do construtor vai muito além da reparação pelos danos ambientais causados, deve abranger também a internalização das externalidades negativas com o pagamento das despesas relativas à prevenção ou pela mitigação dos danos ambientais. Sua responsabilidade deve abranger os custos da prevenção, da reparação e da recuperação do dano ambiental.

Reconhecida a importância social e econômica das rodovias e constatado ser inevitável em sua construção a ocorrência de danos ambientais, o empreendedor deverá, tanto quanto possível, promover as medidas que previnam a ocorrência ou, ao

---

<sup>18</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme, **Direito ambiental brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.351.

menos, minimizem a degradação ambiental. Mesmo quando lícita e importante ao desenvolvimento econômico e social, deverá o construtor das rodovias responder objetivamente pelos danos ambientais, abrangendo, inclusive, o pagamento pelas despesas realizadas preventivamente.

Na busca desse justo equilíbrio entre os impactos negativos e positivos decorrentes da construção de estradas de rodagem, deve-se buscar a responsabilidade civil do empreendedor prioritariamente voltada para os aspectos preventivos e mitigatórios dos danos ambientais futuros. O custo a ser imputado ao poluidor não está exclusivamente vinculado à reparação do dano já ocorrido. O verdadeiro custo está numa atuação preventiva.<sup>19</sup>

A responsabilidade de reparar o dano não é a única em face do princípio do poluidor pagador, já que esta não afasta a necessidade de se arcar com os investimentos necessários para se prevenir ou, ao menos, mitigar os danos ambientais. E, por sua vez, a licitude da atividade não isenta o poluidor ou predador da responsabilidade pelos danos ambientais que sua atividade venha a gerar.<sup>20</sup>

Temos que diferenciar dois momentos da aplicação do princípio do poluidor-pagador ou “predador-pagador”: um momento é o da fixação das tarifas ou preços e/ou exigência de investimento na prevenção do uso do recurso natural, e outro momento é o da responsabilização residual ou integral do poluidor.

(...)

“O Direito Ambiental engloba as duas funções da responsabilidade civil objetiva: a função preventiva – procurando, por meios eficazes, evitar o dano – e a função reparatória – tentando reconstituir e/ou indenizar os prejuízos ocorridos. Não é social e ecologicamente adequado deixar-se de valorizar a responsabilidade preventiva, mesmo porque há danos ambientais irreversíveis.”<sup>21</sup>

O Princípio do Poluidor-Pagador no âmbito internacional sempre possuiu essa conotação de caráter preventivo. Dispõe o Princípio 16 da Declaração do Rio 92:

As autoridades nacionais devem esforçar-se para promover a internalização dos custos de proteção do meio ambiente e o uso dos instrumentos econômicos, levando-se em conta o conceito de que o poluidor deve, em princípio, assumir o custo da poluição,

---

<sup>19</sup> DERANI, Cristiane, *Direito Ambiental Econômico*, São Paulo: Max Limonad, 1997.p.147.

<sup>20</sup> PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p.258.

<sup>21</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme, **Direito ambiental brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.



tendo em vista o interesse público, sem desvirtuar o comércio e os investimentos internacionais.

Ao se prevenir ou, ao menos, mitigar a ocorrência de impactos ambientais negativos, impondo ao poluidor a internalização das externalidades negativas, preserva-se o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, realizando o desenvolvimento de forma sustentável. Assim, a responsabilidade civil do poluidor ocorrerá não apenas em razão da reparação pelos danos já ocorridos, como ainda pelas despesas e atividades relativas à prevenção ou minimização da ocorrência de tais danos.

Neste sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe entendeu pela responsabilização civil de construtora em razão do escoamento das águas pluviais, reconhecendo o dever da construtora de viabilizar a infraestrutura necessária à obra pela aplicação do princípio do poluidor-pagador.<sup>22</sup>

O empreendedor, ciente de que irá causar danos ambientais, deverá, de antemão, responder pelos mesmos. E, não podendo nem mesmo alegar as excludentes do nexo causal, de acordo com a prevalente teoria do risco integral, preferirá, ele próprio, já arcar previamente com as despesas de prevenção ou mitigação de tais danos.<sup>23</sup> Esta responsabilidade de prevenir é benéfica literalmente a todos, inclusive ao próprio empreendedor.

(...)verifica-se claramente que o sistema da responsabilidade civil tem uma vocação preventiva, pois, além de trazer segurança jurídica, pela certeza da imputação, e fazer com que o eventual poluidor evite o dano, contribuirá para a conscientização da preservação.<sup>24</sup>

Para que possa identificar quais as medidas preventivas e mitigadoras dos impactos ambientais decorrentes da construção de estradas, necessário a realização do procedimento administrativo de licenciamento ambiental, onde serão realizados os estudos de impacto ambientais. Tal qual o zoneamento ambiental, o licenciamento

---

<sup>22</sup> SERGIPE. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº770/2013. Apelante: Construtora Cunha Ltda e outros. Apelada: Ministério Público do Estado de Sergipe. Relatora: Des. Maria Aparecida Santos Gama da Silva, Aracajú, 6 de fevereiro de 2013. Disponível em <[www.jusbrasil.com.br/diarios/50641206/djse-06-02-2013-pg-6](http://www.jusbrasil.com.br/diarios/50641206/djse-06-02-2013-pg-6)>. Acesso em 02 maio 2015.

<sup>23</sup> SENDIM, José de Souza Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural**. Coimbra: Coimbra Editora, 1998. pág. 49-59.

<sup>24</sup> LEITE, José Rubens Morato. **Sociedade de Risco e Estado**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato ( Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental**, 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p.210.

constitui importante instrumento para se atingir o desenvolvimento sustentável de uma nação.

Dispõe o art.10 da lei 6.938/81, com a redação da LC 140/2011:

Art.10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental para a construção de estradas, auxiliado pelos estudos ambientais, cumpre essa importante função ao identificar os impactos positivos e negativos e estabelecer alternativas, medidas preventivas e mitigadoras dos impactos ambientais negativos a serem efetivadas pelo empreendedor<sup>25</sup>.

Dispõe a Resolução 01/86 do CONAMA:

**Artigo 2º** - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I - Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento.

Para cada impacto ambiental detectado no empreendimento de construção de estradas, torna-se necessário aferir medidas preventivas e mitigatórias adequadas. Entre as medidas mitigatórias devem ter preferências aquelas de caráter preventivo, cujos custos deverão ser arcados pelo empreendedor.

---

<sup>25</sup> Artigo 6º da Resolução n.01/86: O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas: I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando: (,,,) II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais. III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas. IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento, os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados. Artigo 9º da Resolução n.01/86: O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo: (...) IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação; V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização; VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado; VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos; VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Com relação ao aumento da emissão de ruídos, poeiras e gases, pode-se citar como medidas mitigatórias o controle do teor de umidade do solo. O desenvolvimento de projetos de drenagem, objetivando uma coleta e direcionamento adequado das águas contribuirá para evitar o desenvolvimento de processos erosivos e danos na estrutura do pavimento. Destaca-se como dispositivos de drenagem, valas de carga e descarga, saída d'água, valeta de proteção de aterro, meio-fio de concreto, entre outros.

Havendo a interferência com a qualidade das águas superficiais e subterrâneas recomenda-se a implantação de bacias de contenção, sistema separador de água e óleo, instalação de fossa séptica, filtro e sumidouro, implantação de barreiras onde a rodovia é margeada por curso d'água e áreas de brejo.

Se houver supressão da vegetação nativa, deve-se procurar realizar a recomposição vegetal depois das obras de intervenção nesses locais.

Ocorrendo formação de ambientes propícios ao desenvolvimento de vetores, deve-se ensacar o lixo gerado nos canteiros e alojamentos, para o recolhimento pelo serviço local ou para seu transporte a locais indicados pelas prefeituras. O construtor deve tratar as águas servidas em fossas sépticas, sumidouros e caixas de gordura, com deságue final adequado distante de poços ou cursos de captação.

Para evitar ou minorar o atropelamento de animais, podem-se implantar placas de advertência sobre os mesmos na região. A instalação de quebra-molas na entrada e saída dos fragmentos de mata, visando fazer com que os motoristas percorram a extensão dos mesmos em velocidade mais baixa, minimizando as ocorrências de atropelamento de animais. Possível, ainda, a utilização de sinalizadores, placas de advertência e educativas, promoção da educação ambiental, abordando aspecto da fauna e flora, com vistas à preservação das espécies nativas, como a conscientização de que o lixo jogado em rodovias poderá atrair animais e causar acidentes. Implantação de redutores de velocidade e radares especialmente nos pontos de travessia de fauna.

Possível, ainda, um projeto de acompanhamento de desmate e resgate da fauna, criação de travessias aéreas e subterrâneas adequadas em cada ponto para cada espécie. Sinalização horizontal e vertical, construção de pontes metálicas,

utilização de cercas próprias para o direcionamento dos animais para as passagens adequadas, guaritas e cancelas, monitoramento da fauna, estudos na faixa de domínio da rodovia, identificando possíveis conectividades de áreas que compõe corredores ecológicos, bem como pontos relevantes para a fauna.

Para cada impacto ambiental negativo identificado pelos estudos ambientais deve-se identificar alguma medida preventiva ou mitigatória a ser realizada pelo empreendedor. Essas medidas preventivas e mitigatórias envolvem obrigações de fazer que implicam em gastos financeiros que deverão ser arcados pelo construtor.

O construtor deve arcar com os custos da fabricação de cercas, de passagens subterrâneas e aéreas (travessia de fauna), instalação de dispositivos de drenagem, construção de barragens, instalação de quebra-molas, implantação de sinalização, instalação de fossas sépticas, de bacias de contenção, entre várias outras atividades.

Além disso, deverá arcar ainda com medidas compensatórias<sup>26</sup>, como a revegetação da área desmatada e implantação de unidades de conservação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A constatação da proliferação do número de estradas de rodagem no mundo torna ainda mais importante aprofundar o entendimento sobre os impactos de ordem ambiental, econômico e social decorrente de sua construção. A responsabilidade civil ou o princípio do poluidor-pagador devem ir além da faceta meramente reparatória, devendo abranger, ainda, medidas preventivas, que terão uma maior efetividade na tutela ambiental diante de atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente como é o caso da construção de estradas.

---

<sup>26</sup> Art.36 da lei do SNUC (lei 9.985/2000) : "Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei." Dispõe ainda sobre compensação ambiental o art.17 da lei 11.418/06, os arts. 26 e 27 do Decreto Federal n.6.660/08, entre outros dispositivos legais.

Nesse contexto, a construção de estradas deve ser pensada de forma a prevenir ou limitar os impactos ambientais negativos sobre a biodiversidade da Terra, ecossistemas nativos e áreas selvagens. Estradas bem projetadas, nos locais adequados e com a realização das necessárias medidas preventivas e mitigatórias a serem executadas às custas do empreendedor responsável contribuirão para a efetividade do desenvolvimento sustentável das nações, em especial considerando os impactos positivos, econômicos e sociais, advindos com o surgimento das mesmas.

Um justo equilíbrio entre a preservação ambiental e o desenvolvimento das nações deve ser perseguido, de forma a permitir às presentes e futuras gerações uma vida digna.

#### **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

ANDRADE, Nicolas. Com a greve dos caminhoneiros preços de frutas dobram em São Paulo. **Folha de São Paulo**. 25 fev 2015. Disponível <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/02/1594613-com-greve-de-caminhoneiros-precos-de-chuchu-e-tomate-dobram-em-sp>> Acesso em 31 mar. 2015

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **Direito Constitucional do Ambiente da União Européia**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs). **Direito Constitucional Ambiental**, 4.ed. São Paulo, Saraiva, 2011.

BENJAMIN, Antônio Herman V. **O princípio poluidor pagador e a reparação do dano ambiental**, In: Benjamim, Antônio Herman V.( coord.). **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

SERGIPE. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº770/2013. Apelante: Construtora Cunha Ltda e outros. Apelada: Ministério Público do Estado de Sergipe. Relatora: Des. Maria Aparecida Santos Gama da Silva, Aracajú, 6 de fevereiro de 2013. Disponível em<[www.jusbrasil.com.br/diarios/50641206/djse-06-02-2013-pg-6](http://www.jusbrasil.com.br/diarios/50641206/djse-06-02-2013-pg-6)>. Acesso em 02 maio 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Vade Mecum**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Vade Mecum**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Resolução 01.86 do CONAMA. Dispõe sobre impacto ambiental. **Legislação de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Legislação de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **A responsabilidade por danos ambientais: aproximação juspublicista**. In: Amaral, Diogo Freitas. Direito do ambiente. Oeiras: INA, 1994.

DERANI, Cristiane, **Direito Ambiental Econômico**, São Paulo: Max Limonad, 1997.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Information Paper. Transport Energy Efficiency: Implementation of IEA Recommendations since 2009 and next steps**. 2010. Disponível em <<https://www.iea.org/publications/freepublications/publication.>> Acesso em: 02 abr. 2015.

LAURANCE, Bill. Global 'roadmap' shows where to put roads without costing the earth. **The Conversation**. Ago. 2014. Disponível em: <<http://theconversation.com>>. Acesso em: 03 abr. 2015.

LEITE, José Rubens Morato. **Sociedade de Risco e Estado**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato ( Orgs.). Direito Constitucional Ambiental, 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme, **Direito ambiental brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MOTTA, Cláudio. Nas rodovias, 14,7 milhões de bichos são atropelados a cada ano. **O Globo**, 15 jan. 2013. Disponível em:<<https://oglobo.globo.com/amanha/nas-rodovias-147-milhoes-de-bichos-sao-atropelados-cada-ano-7292788>> Acesso em 31 mar. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em:<<http://www.onu.org.br/rio20>> Acesso em 02 maio 2015.

ROCHA, Ana Flávia. **O Paraná e a Rodovia Cuiabá-Santarém**. In: ROCHA, Ana Flávia(Org). A Defesa dos Direitos Socioambientais no Judiciário. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2003.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SENDIM, José de Souza Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural**. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.

STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil**. Doutrina e Jurisprudência. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2007.

WINTER, Gerd. Proporcionalidade Ecológica: um princípio jurídico emergente para a natureza? In: **Revista Veredas do Direito**, Vol.10, n.20. Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2013.

# ALTERNATIVAS PARA A SUPERAÇÃO DOS OBSTÁCULOS DOGMÁTICOS DA RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA NOS CRIMES AMBIENTAIS

André Eduardo Detzel<sup>1</sup>

Fábio André Guaragni<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

Se para os ambientalistas é vista como uma das grandes portas para a preservação do meio ambiente, aos olhos do direito penal a possibilidade de responsabilização penal da pessoa jurídica é um dos temas que gera mais controvérsia na doutrina e na jurisprudência.

A possibilidade de uma empresa ser investigada, denunciada, processada e condenada criminalmente, por si só, já é capaz de despertar a atenção do leitor.

Grande parte da doutrina penal brasileira entende que a pessoa jurídica não poderia ser ré em decorrência da prática de um crime ambiental, uma vez que os entes coletivos não possuiriam capacidade de ação, de culpabilidade, assim como não estariam sujeitos ao princípio da personalidade da pena.

Ou seja, uma empresa, por ser um ente fictício, não poderia cumprir os requisitos dogmáticos da teoria do delito.

Ocorre que, sob outro ângulo, a Constituição Federal e a Lei dos Crimes Ambientais não deixam qualquer margem de dúvida sobre a opção político-criminal do legislador de permitir a responsabilização penal dos entes coletivos.

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Especialista em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná – EMAP. Graduado em Direito pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA.

<sup>2</sup> Professor do Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania do Unicuritiba. Doutor e Mestre em Direito das Relações Sociais pela UFPR, com pesquisa Pós-Doutoral na Università degli Studi di Milano. Professor da FEMPAR, Escola da Magistratura do Paraná e LFG-Anhanguera. Promotor de Justiça.



Também merece destaque o fato de que na atualidade os dois grandes modelos teóricos que trabalham com a responsabilidade criminal da empresa são a hetero e a autorresponsabilidade, cada qual adotando uma abordagem diferente em relação a teoria do delito.

No cenário de colisão de interesses constitucionais, ambientais e penais é extremamente importante a elaboração de trabalhos acadêmicos voltados para a identificação de possíveis caminhos para a superação dos obstáculos dogmáticos para a responsabilização penal da empresa.

Daí porque se mostra fundamental esclarecer em que medida a pessoa jurídica pode ser responsabilizada penalmente pela prática de crime ambiental – a despeito da teoria do delito tradicional – e tendo em vista os modelos de hetero e autorresponsabilidade?

Por fim, é importante destacar que esse questionamento será estudado através do método dedutivo-dialético, com pesquisa predominantemente bibliográfica, bem como leitura dos textos constitucionais e legais relacionados ao tema.

## **1. CRIMES AMBIENTAIS**

Os crimes ambientais são o primeiro conteúdo a ser abordado no presente artigo na medida em que a compreensão de seu fundamento jurídico, características e bem jurídico tutelado é essencial para a análise do problema apresentado.

### **1.1 FUNDAMENTO JURÍDICO**

O meio ambiente ganhou amplo destaque com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, sobretudo porque o legislador constituinte reservou ao meio ambiente um capítulo que está contido no título da ordem social.

É certo que quando se trabalha com a tutela ao meio ambiente logo vem à mente o *caput* do artigo 225 da CR, o qual garante a todos o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade

de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O dispositivo constitucional em questão veio ao encontro de um discurso global de proteção meio ambiente, o qual é descrito por Luiz Régis Prado<sup>3</sup> nos seguintes termos:

Na atualidade, a tutela jurídica do ambiente é uma exigência mundialmente reconhecida. A evolução normativa que se desenvolve vem determinada por um imperativo elementar de sobrevivência e de solidariedade: a responsabilidade histórica das nações pela preservação da natureza para o presente e para o futuro. Encontra-se, pois, profundamente impregnada pelos valores essenciais relativos aos direitos fundamentais, em particular o direito à vida e à saúde, geralmente consagrados nas declarações de direitos.

Entretanto, é fundamental destacar que a Constituição da República, além de trazer o comando geral (*caput* do artigo 225), trouxe regras específicas para assegurar a promoção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse sentido, observa-se que o §1º do artigo 225 da Lei Maior traz sete incisos destinados ao Poder Público a fim de que este assegure a efetividade do direito em estudo.

Não bastasse isso, diante da flagrante importância de proteger o meio ambiente, o legislador constituinte, por meio do artigo 225, §3º, chancelou a possibilidade de responsabilização penal de pessoas físicas e jurídicas em decorrência da prática de condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente.

Em verdade, o artigo 225 da CR busca a mais completa proteção ambiental: vale-se, para isso, da incidência de regras e princípios de Direito Penal e Administrativo, tanto para seres humanos, como para entes coletivos. A relação entre ambos, que dimana da fragmentariedade do Direito Penal, guia-se pela ideia forte da intervenção mínima.

Foi esta a visão que prevaleceu para o legislador infraconstitucional com a edição da Lei n.º 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais), a qual contempla uma série

---

<sup>3</sup> PRADO, Luiz Régis. **Direito penal do ambiente**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 65-66.

de infrações penais e respectivas sanções decorrentes de condutas lesivas ao meio ambiente.

Portanto, tem-se que o fundamento jurídico dos crimes ambientais encontra amparo na Constituição Federal e na Lei n.º 9.605/1998.

## 1.2 CARACTERÍSTICAS

Antes de ingressar no estudo da responsabilização penal dos entes coletivos é fundamental uma breve análise acerca das características dos crimes ambientais, principalmente porque são a única espécie de delitos que possibilitam que uma empresa figure no polo passivo de uma ação penal.

Um dos grandes princípios norteadores do Direito Ambiental é a prevenção.

Por conta disso, o ramo do Direito Penal destinado a tutela do meio ambiente deve estar atento aos riscos e não apenas aos danos ambientais<sup>4</sup>.

A partir do momento que os olhos do poder punitivo estatal são voltados para a criação de riscos superiores ao permitido, tem-se que os crimes ambientais podem ser classificados como de perigo<sup>5</sup>.

Ao tratar sobre a diferença entre os crimes de dano e de perigo, Cezar Roberto Bitencourt<sup>6</sup> pontua que:

Crime de dano é aquele para cuja consumação é necessária a superveniência da lesão efetiva do bem jurídico. [...] Crime de perigo é aquele que se consuma com a simples criação do perigo para o bem jurídico, sem produzir um dano efetivo. Nesses crimes, o elemento subjetivo é o dolo de perigo, cuja vontade limita-se à criação da situação de perigo, não querendo o dano, nem mesmo eventualmente.

Desse modo, considerando-se que o Direito Penal Ambiental possui natureza preventiva, pode-se concluir que uma das características dos crimes ambientais é a sua classificação como crimes de perigo.

A lei que reúne a maior parte das infrações penais ambientais (Lei n.º

---

<sup>4</sup> MILARÉ, Édís; COSTA JUNIOR, Paulo José da; COSTA, Fernando José da. **Direito penal ambiental**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 23.

<sup>5</sup> MILARÉ, COSTA JUNIOR, COSTA, loc. cit.

<sup>6</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**: parte geral. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 224.

9.605/1998), além de efetivar o objetivo do legislador constitucional, tem a característica de sistematização e unificação dos delitos ambientais, sobretudo porque antes da citada lei havia um infindável número de leis esparsas que causavam mais insegurança jurídica do que proteção ao meio ambiente<sup>7</sup>.

Alguns dos crimes ambientais são típicos exemplos de administrativização do direito penal, isto é, “a transformação de infrações administrativas em infrações penais”.<sup>8</sup>

Diante da ineficiência do direito administrativo na prevenção e repressão das condutas lesivas ao meio ambiente, ao invés de corrigir as falhas no campo administrativo, optou-se por deslocar o problema para o âmbito do direito penal.

Ao comentar especificamente a Lei dos Crimes Ambientais, Luiz Flávio Gomes e Silvio Maciel<sup>9</sup> esclarecem que o mencionado instrumento tem o objetivo da reparação do dano ambiental ou pelo menos a compensação do dano. Os referidos autores chegaram a esta conclusão porque:

[...] a transação penal só é possível se for realizada prévia composição do dano ambiental (art. 27); na suspensão condicional do processo a extinção da punibilidade só pode ser decretada se ficar comprovada a reparação do dano ambiental ou a impossibilidade de realizá-la (art. 28, I a V); as penas de prestação de serviços à comunidade, previstas para as pessoas jurídicas, estão relacionadas à reparação ou compensação do dano ambiental causado (art. 23, I a IV) etc.

Assim, verifica-se que os crimes ambientais possuem como principais características a prevenção, repreensão e compensação dos danos ao meio ambiente.

### 1.3 BEM JURÍDICO TUTELADO

Não há dúvida de que o principal bem jurídico tutelado pelos crimes ambientais é o meio ambiente, sendo que a capitulação de condutas e atividades lesivas o meio ambiente também possui a finalidade de assegurar a vigência do artigo 225 da Constituição da República.

---

<sup>7</sup> GOMES, Luiz Flávio; MACIEL, Silvio. **Crimes ambientais**: comentários à lei 9.605/98. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 19.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>9</sup> GOMES; MACIEL, 2011, p. 23.

O bem jurídico meio ambiente é definido, por meio do artigo 3º, I, a Lei n.º 6.938/1981, como sendo o “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Ao analisar o conceito legislado de meio ambiente Sidney Guerra e Sérgio Guerra<sup>10</sup> pontuam que se trata de uma definição simplista e reduzida, sobretudo porque não contempla aspectos fundamentais como “a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, patrimônio histórico, artístico, paisagístico e arqueológico”.

Ou seja, o bem jurídico meio ambiente engloba o meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho.

Além disso, a tutela do bem jurídico meio ambiente é fundamental para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Isso porque, em que pese a expressão sustentabilidade assumir feições de ordem social, econômica, cultural e territorial, relembra-se que sua origem está vinculada à disciplina ambiental.

O termo sustentabilidade ganhou especial destaque no cenário mundial somente após a denominada “revolução ambiental” dos anos 1960, momento no qual se iniciou o processo de conscientização sobre a finitude do planeta<sup>11</sup>.

A tutela do bem jurídico meio ambiente, enquanto instrumento para a promoção da sustentabilidade ambiental pressupõe a utilização consciente dos recursos naturais renováveis e não renováveis, a fim de possibilitar a subsistência e o desenvolvimento da presente e das futuras gerações.

Diante de toda a importância que cerca o meio ambiente, tem-se como justificada a sua eleição como bem jurídico a ser tutelado pelo direito penal.

Vencido o tópico referente as considerações sobre os crimes ambientais, deve-

---

<sup>10</sup> GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. **Curso de direito ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 105.

<sup>11</sup> SACHS, Ignacy; VIEIRA, Paulo Freire (org.). **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Garcez, 2007. p. 286.

se partir para a análise do instituto da responsabilidade penal da pessoa jurídica.

## **2. RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA**

Além de possuir fundamento jurídico expresso no artigo 225, § 3º, da Constituição da República e artigo 3º da Lei n.º 9.605/1998, a responsabilização penal dos entes coletivos também possui alicerces de natureza filosófica e sociológica.

### **2.1 FUNDAMENTO FILOSÓFICO**

O pilar filosófico que abraça a possibilidade de responsabilização penal da pessoa jurídica decorre da Teoria da Filosofia da Linguagem.

Dita teoria teve origem através do movimento denominado “giro-linguístico”, o qual marcou uma nova concepção acerca da filosofia, que, a partir de novos pressupostos, passa a ser construída através da linguagem, não na concepção de comunicação apenas, mais do que isso, como possibilidade de constituição do conhecimento e construção da própria realidade.<sup>12</sup>

Por meio da perspectiva da filosofia da linguagem, o sentido não está intrínseco no objeto como seria proposto pela ontologia. Diversamente, caberia ao intérprete, isto é, o ser humano, construir e atribuir sentido a determinado objeto.

Vale ressaltar que a atribuição de sentido a quaisquer objetos através da interpretação é imensa e ilimitada, ou seja, cada intérprete atribuirá sentido a determinado objeto segundo sua própria convicção, segundo seu referencial teórico, ou simplesmente, de acordo com o limite de sua linguagem.<sup>13</sup>

Por conta disso, a realidade é reputada como objeto da construção do intérprete, ou seja, através de sua interpretação, este construirá sua realidade, ou qualquer outra realidade.

Em virtude da perspectiva trazida pela filosofia da linguagem a interpretação

---

<sup>12</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário, linguagem e método**. 4. ed. São Paulo: Editora Noeses, 2011. p. 26.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 172.

não se dá apenas extraindo eventuais sentidos intrínsecos ou escondidos no texto jurídico, como era proposto pela tradicional teoria hermenêutica.

Na realidade, por meio do giro-linguístico, é o intérprete o responsável por atribuir sentido ao texto, construindo, portanto, uma interpretação. Destaque-se que esta construção ou atribuição de sentido irá considerar essencialmente o referencial teórico de cada intérprete.

Igualmente, ao comentar a filosofia da linguagem, Paulo César Busato explica que “a comunicação ou percepção do significado não provém de uma realidade do sujeito (interna) nem tampouco do objeto (externa), mas da inter-relação entre eles”.<sup>14</sup>

Portanto, pode-se concluir que “para pensar, preciso de linguagem; para assimilar a linguagem, única via de estruturação do pensamento, necessito de outros”.<sup>15</sup>

Depois dessa breve enunciação de características da teoria da linguagem é possível discorrer sobre como tais postulados poderiam fundamentar a necessidade de tutelar o meio ambiente através da responsabilização penal de entes coletivos.

A inter-relação entre a Teoria da Filosofia da Linguagem e a responsabilização penal dos entes coletivos é explicada por Fábio André Guaragni<sup>16</sup>, o qual salienta que:

Relacionando o universo filosófico do nosso tempo com o direito penal é possível, com clareza, realizar a seguinte ponte: se minha existência depende do outro, é preciso reconhecê-lo como necessário e preservá-lo. A mesma postura dá-se dele para mim. Nesses termos, chegamos às portas do direito, como um todo, e também do direito penal, e dizemos: direito, atenta para a proteção de interesses que sejam comuns a todos nós! Afinal, a existência minha depende da do outro. A reação do universo jurídico – inclusive, jurídico-penal – é tutelar bens individuais ou supraindividuais? Naturalmente, a segunda opção. Daí volta-se o direito penal deste começo de século XXI para a tutela de interesses supraindividuais.

---

<sup>14</sup> BUSATO, Paulo César; REINALDET, Tracy Joseph. Crítica ao modelo construtivista de culpabilidade da pessoa jurídica. **Revista Justiça e Sistema Criminal**, Curitiba, v. 5, n. 9, p. 167-182, jul./dez. 2013. p. 167.

<sup>15</sup> GUARAGNI, Fábio André. Responsabilidade penal da pessoa jurídica e a proteção ao meio ambiente. In: CHOUKR, Fauzi Hassan; LOUREIRO, Maria Fernanda; VERVAELE, John (Org.). **Aspectos contemporâneos da responsabilidade penal da pessoa jurídica**. v. 2. São Paulo: Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo, 2014. p. 38.

<sup>16</sup> GUARAGNI, loc. cit.

A partir da premissa que indica a necessidade de enxergar um novo cenário, no qual devem ser preservados interesses supraindividuais, bem como diante do fato de que a pessoa jurídica é considerada a maior causadora de danos ao meio ambiente, é plenamente viável a utilização de fundamentos de natureza filosófica para justificar a possibilidade de inclusão de um ente coletivo no polo passivo de uma ação penal decorrente de um crime ambiental.

## 2.2 FUNDAMENTO SOCIOLÓGICO

Por conta de transformações da vida em sociedade surgiram novos tipos de riscos aos bens jurídicos, sendo que o direito penal tradicional não possuía ferramentas para combater estes novos perigos.<sup>17</sup>

No centro da produção dos novos tipos de riscos está a sociedade de risco - termo criado pelo sociólogo alemão Ulrich Beck e que consiste na temática central de sua obra mundialmente conhecida.

É essencial tecer algumas considerações acerca da sociedade de risco, principalmente com o objetivo de verificar se os entes coletivos estão no centro das ações lesivas aos bens supraindividuais, situação que inevitavelmente justificaria a possibilidade de sua inclusão no polo passivo de ações penais por crimes ambientais.

Após estudarem as lições de Beck sobre a sociedade de risco, Sidney Guerra e Sérgio Gerra explicam que:

O conceito de sociedade de riscos como nova categoria da sociedade atual designa um estágio ou superação da modernidade em que começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então no caminho da sociedade industrial. Isso levanta a questão da autolimitação daquele desenvolvimento, assim como da tarefa de redeterminar os padrões de responsabilidade, segurança, controle, limitação do dano e distribuição das consequências do dano atingidos até aquele momento, levando em conta as ameaças potenciais.<sup>18</sup>

Na contemporaneidade o poder deixou de ser político e passou a ser

---

<sup>17</sup> RODRÍGUEZ ESTÉVEZ, Juan María. **Imputación de responsabilidad penal para la empresa**. Buenos Aires: B de F, 2015. p. 15.

<sup>18</sup> GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio, 2009, p. 31.



econômico, ao passo que a ideologia foi suplantada pela informação.<sup>19</sup>

Um dos principais marcos do século XX foi o grande e expressivo desenvolvimento tecnológico. Mas, este desenvolvimento andou junto com a economia de mercado e a sociedade de consumo.<sup>20</sup>

Nesse contexto, constata-se um desenvolvimento que trabalha a favor do lucro ao invés do ser humano, isto é, em última análise constata-se um benefício tecnológico subsidiado por entes coletivos e em benefícios deles.<sup>21</sup>

O surgimento de novas tecnologias, aliado a busca desenfreada pelo lucro, provocou sensíveis mudanças na disciplina alusiva a projeção dos riscos inerentes a atividade desenvolvida.

Enquanto no início do século XX era possível estimar os riscos inerentes a cada tecnologia empregada, atualmente, com o aprimoramento e a intensificação das técnicas de exploração não é mais possível calcular possíveis impactos econômicos, sociais e ambientais em diversos setores industriais.<sup>22</sup>

Sobre o tema, Ulrich Beck<sup>23</sup> adverte que:

[...] os megaperigos nucleares, químicos, genéticos e ecológicos invalidam os quatro pilares do cálculo dos riscos. Em primeiro lugar, enfrenta-se aqui o dano global, muitas vezes irreparável e que já não é possível limitar; falha, portanto, o conceito de indenização monetária. Em segundo lugar, as medidas paliativas cautelares são excluídas pelo pior acidente imaginável nos casos de perigos fatais; falha, portanto, o conceito de segurança do controle antecipador dos resultados. Em terceiro lugar, o 'acidente' perde sua delimitação no tempo e no espaço, e com isso seu significado. Se converte em um acontecimento com um princípio, mas sem fim: um 'festival aberto' de ondas de destruição progressivas, galopantes e encobertas. O que isto implica é a abolição dos padrões de normalidade, dos procedimentos de avaliação e, portanto, da base do cálculo dos perigos".

Nessa realidade de criação de novos riscos também deve ser ressaltada a incapacidade do Estado enquanto poder controlador em administrar essa realidade contemporânea, notadamente diante de sua estrutura – sucateada e com poucos

---

<sup>19</sup> GUARAGNI, 2014. p. 39.

<sup>20</sup> Ibid., p. 40.

<sup>21</sup> GUARAGNI, loc. cit.

<sup>22</sup> GUARAGNI, 2014, p. 41.

<sup>23</sup> BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo XXI, 2006. p. 84-85.

recursos, e a estrutura das grandes corporações – desenvolvida e com muitos recursos.

Contudo, esse não é o único desafio contemporâneo.

Isso porque, ainda no plano da sociedade de risco, Fábio André Guaragni, amparado nas lições de Eugênio Raúl Zaffaroni leciona que além da tecnologia “o globalismo econômico é outro vetor de riscos”<sup>24</sup>, já que “capacitor de acúmulo de riquezas na corporação e nas pessoas que a constituem [...], acentua diferenças sociais e implica exclusão socioeconômica”. E, ao final, Guaragni<sup>25</sup> conclui que:

Em resumo: a corporação produz, como sujeito central, nos marcos da sociedade de consumo e da economia globalizada de mercado, riscos objetivos profusos, apoiados em dois vetores: a intensidade da produção, distribuição e uso de tecnologias de risco de um lado; a exclusão socioeconômica, de outro.

No contexto do surgimento de novas tecnologias de criação de riscos desconhecidos em percentual superior ao permitido, isto é, na realidade de uma sociedade de riscos, a política criminal adotada pelo Brasil foi a de eleger bens supraindividuais tais como o meio ambiente como penalmente relevantes, bem como instituir a possibilidade de responsabilização penal da pessoa jurídica como meio para assegurar a efetividade da tutela do referido bem jurídico.

### 2.3 OBSTÁCULOS DOGMÁTICOS

Os obstáculos dogmáticos para a responsabilização penal dos entes coletivos decorrem, sobretudo, da adoção da ideia de que a pessoa jurídica não possui existência real.

O fundamento teórico das vedações dogmáticas encontra guarida nos ensinamentos de Savigny, os quais foram utilizados por Luiz Régis Prado para afirmar que “as pessoas jurídicas tem existência fictícia, irreal ou de pura abstração – devido a um privilégio lícito da autoridade soberana -, sendo, portanto, incapazes de delinquir (carecem de vontade e de ação)”.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> GUARAGNI, op. cit., p. 42.

<sup>25</sup> Ibid., p. 43.

<sup>26</sup> PRADO, Luiz Régis. Responsabilidade penal da pessoa jurídica: fundamentos e implicações. In: PRADO, Luiz Régis; DOTTE, René Ariel (Coord.). **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**: em defesa do princípio da imputação

A doutrina pautada na tese da ficção argumenta que a pessoa jurídica não poderia delinquir por não conseguir preencher o primeiro requisito da teoria do delito, ou seja, por não possuir capacidade de ação ou omissão típica.

Ademais, os autores que rechaçam a responsabilização penal de entes coletivos também sustentam que a pessoa jurídica não possuiria culpabilidade, sobretudo no que se refere a compreensão do ilícito praticado.<sup>27</sup>

Em seguida, os partidários da teoria da ficção aduzem que os objetivos da sanção penal – prevenção geral, prevenção especial e reeducação do apenado – não podem ser atingidos quando se fala em entes coletivos, tendo em vista que a pessoa jurídica não possui consciência para assimilar tais objetivos.<sup>28</sup>

Ainda no que se refere a aplicação de eventual sanção penal a uma pessoa jurídica, os correligionários da teoria da ficção salientam a possibilidade da resposta penal ultrapassar a pessoa do condenado (pessoa jurídica) e atingir terceiros, tais como colaboradores, fornecedores, sócios minoritários, situação esta que seria vedada pelo artigo 5º, XLV, da Constituição Federal.<sup>29</sup>

Elencadas as principais vedações dogmáticas para a responsabilização penal da pessoa jurídica, é fundamental discorrer sobre possíveis mecanismos de superação.

### **3. MODELOS PARA A SUPERAÇÃO DAS VEDAÇÕES DOGMÁTICAS DA RESPONSABILIDADE PENAL DA PESSOA JURÍDICA NOS CRIMES AMBIENTAIS**

A despeito da suposta existência de vedações dogmáticas da teoria do delito para a responsabilização penal da pessoa jurídica, existem pelo menos dois grandes modelos que podem confirmar a premissa de que os entes coletivos podem figurar no polo passivo de uma ação penal decorrente da prática de um crime ambiental.

---

penal subjetiva. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 126.

<sup>27</sup> PIERANGELI, José Henrique. *Escritos jurídico-penais*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 1992. p. 21.

<sup>28</sup> GOMES; MACIEL, 2011, p. 34.

<sup>29</sup> PRADO, 2010, p. 130.

### 3.1 HETERORRESPONSABILIDADE

O primeiro modelo a ser abordado é o da heteroresponsabilidade, no qual é defendida a ideia de que haverá responsabilidade penal do ente coletivo apenas na hipótese em que houver uma pessoa física que tenha atuado em seu nome ou em seu benefício<sup>30</sup>.

Diante da imprescindibilidade da atuação de uma pessoa física surge a conclusão de que a pessoa jurídica jamais poderá figurar sozinha no polo passivo de uma ação penal ambiental, ou seja, “não é possível denunciar, isoladamente, a pessoa jurídica já que sempre haverá uma pessoa física (ou diversas) corresponsável pela infração”<sup>31</sup>.

Tal conclusão é resultado de uma tentativa de superação da suposta incapacidade de ação dos entes coletivos.

É importante ter em mente que um dos grandes argumentos utilizados por aqueles que criticam a possibilidade de responsabilização penal de entes morais está no suposto fato de que tais entidades não possuiriam capacidade de ação ou omissão.

Nessa seara, Luiz Régis Prado<sup>32</sup> frisa que:

(...) falta ao ente coletivo o primeiro elemento do delito: capacidade de ação ou omissão (típica). A ação consiste no exercício de uma atividade finalista, no desenvolvimento de uma atividade dirigida pela vontade à consecução de um determinado fim. E a omissão vem a ser a não-realização de uma atividade finalista (não-ação finalista).

De acordo com a citada posição, a conduta, na condição de elemento primário da estrutura do delito, sempre será decorrente de uma ação ou omissão humana, mas jamais de um ente fictício. Destaca-se que esta construção teórica encontra respaldo nas doutrinas de Hans Welzel, Giuseppe Bettiol, Hans-Heinrich Jescheck, Reinhart

---

<sup>30</sup> GUARAGNI, Fábio André. “Interesse ou benefício” como critérios de responsabilização da pessoa jurídica decorrentes de crimes – a exegese italiana como contributo à interpretação do art. 3º da lei 9.605/1998. In: BUSATO, Paulo César; GUARAGNI, Fábio André. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**: fundamentos criminológicos, superação de obstáculos dogmáticos e requisitos legais do interesse e benefício do ente coletivo para a responsabilização criminal. Curitiba: Juruá, 2013. p. 71.

<sup>31</sup> GOMES; MACIEL, 2011, p. 52.

<sup>32</sup> PRADO, 2010, p. 129

Maurach, Eugenio Raúl Zaffaroni, dentre outros<sup>33</sup>.

No modelo de heterorresponsabilidade penal da pessoa jurídica o sujeito da ação e o sujeito da imputação não são necessariamente idênticos<sup>34</sup>.

Sobre a distinção dos sujeitos é importante transcrever a contribuição de Érika Mendes de Carvalho e Gisele Mendes de Carvalho<sup>35</sup>, as quais defendem que no caso das pessoas jurídicas:

Estas só atuam através de seus representantes (sujeitos da ação), que produzem os efeitos que lhes são juridicamente imputados. Esses efeitos jurídicos realizados pela pessoa física podem sim coincidir com os efeitos naturalísticos descritos pelo tipo objetivo, mas tão-somente o exercício da vontade – em sentido psicológico – é portador da possibilidade de imputação subjetiva em termos jurídico-penais. A vontade de agir, porém, não pode ser imputada à pessoa jurídica, ou seja, a vontade do representante ou dos membros da pessoa jurídica não pertence à pessoa jurídica. Apenas os efeitos – a situação de fato objetiva, resultante da ação da pessoa individual – podem ser atribuídos – objetivamente – à pessoa jurídica.

Dessa maneira, é fundamental consignar na heterorresponsabilidade, diante da hipótese de um delito empresarial praticado contra o meio ambiente, não haveria autoria da própria pessoa jurídica, na medida em que não seria o ente coletivo que praticaria o ato. Diversamente disso, a pessoa coletiva apenas sofreria as consequências jurídicas da ação humana.

No mesmo contexto, Sérgio Salomão Shecaira<sup>36</sup> argumenta que:

É impensável haver responsabilidade coletiva sem a co-autoria da pessoa individual, em face da relevância daquela conduta para o reconhecimento do crime da pessoa coletiva e desse co-autor para a execução do crime. Pode-se afirmar que um crime só existirá quando houver sacrifício a um bem jurídico relevante na órbita penal.

Portanto, por força da suposta existência de sujeito da ação e sujeito da imputação, fala-se que na heterorresponsabilidade penal da empresa existiria

---

<sup>33</sup> DOTTI, René Ariel. A incapacidade criminal da pessoa jurídica. In: PRADO, Luiz Régis; DOTTI, René Ariel (Coord.). **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**: em defesa do princípio da imputação penal subjetiva. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 168.

<sup>34</sup> PRADO, 2009, p. 133.

<sup>35</sup> CARVALHO, Érika Mendes de; CARVALHO, Gisele Mendes de. Direito penal de risco e responsabilidade penal das pessoas jurídicas: fundamentos e implicações. In: PRADO, Luiz Régis; DOTTI, René Ariel (Coord.). **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**: em defesa do princípio da imputação penal subjetiva. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 254.

<sup>36</sup> SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica – de acordo com a Lei 9.605/98**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998. p. 149.

concurso obrigatório de pessoas<sup>37</sup>.

Conseqüentemente, a heterorresponsabilidade é um modelo de atribuição de responsabilidade indireta, isto é, um modelo de sistema vicarial, “segundo o qual a responsabilidade criminal das pessoas jurídicas se deduz de maneira indireta ou vicarial do delito de uma pessoa física individualizada que delinque em seu nome”<sup>38</sup>.

De qualquer modo, a grande contribuição da herorresponsabilidade reside no fato de que em tal modelo as supostas vedações dogmáticas trazidas pela teoria do delito não fazem qualquer sentido, principalmente porque os requisitos básicos inerentes à capacidade de ação, de culpabilidade e a personalidade da pena são supridos pela pessoa física que age no interesse ou em benefício do ente coletivo.

Assim, na heterorresponsabilidade não é preciso trabalhar com qualquer ajuste na teoria do delito, notadamente porque a responsabilização penal da pessoa jurídica está intimamente ligada à imputação penal da pessoa física.

### 3.2 AUTORRESPONSABILIDADE

De maneira diversa, na autorresponsabilidade a tese predominante é a de que a pessoa jurídica pode responder por um ilícito penal ambiental independentemente da imputação do fato a uma pessoa física.<sup>39</sup> Isso não quer dizer que a pessoa física não poderá ser responsabilizada penalmente, significa apenas que a responsabilidade penal da pessoa jurídica é independente da ação ou omissão de qualquer pessoa física.

Porém, “para estabelecer esta responsabilidade criminal direta da pessoa jurídica é necessário construir uma teoria jurídica do delito da pessoa jurídica paralela a teoria jurídica do delito da pessoa física”.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2008. p. 185.

<sup>38</sup> ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel. **La responsabilidad penal de empresa, fundaciones y asociaciones**. Valência: Tirant lo Blanch, 2008. p. 141. tradução nossa.

<sup>39</sup> BUSATO, Paulo César. Razões criminológicas, político-criminais e dogmáticas para a adoção da responsabilidade penal de pessoas jurídicas na reforma do código penal brasileiro. In: BUSATO, Paulo César; GUARAGNI, Fábio André. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica: fundamentos criminológicos, superação de obstáculos dogmáticos e requisitos legais do interesse e benefício do ente coletivo para a responsabilização criminal**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 71.

<sup>40</sup> ZUGALDÍA ESPINAR, 2008, p. 142-143, tradução nossa.

A construção de um novo modelo para a responsabilização penal dos entes coletivos é necessário porque a partir do momento em que a pessoa jurídica executa novas atividades que desencadeiam novas questões, surgem respostas novas que não podem compatibilizar-se com o atual sistema dogmático.<sup>41</sup>

Entretanto, é preciso pontuar que a incompatibilidade dogmática persistirá somente enquanto o conceito de ação for analisado apenas sob o prisma psicológico, isto é, a partir do indivíduo, não será possível admitir a responsabilização penal de entes coletivos.<sup>42</sup>

Ressalta-se que conceitos de ação marcadamente antropocêntricos, como o causalista e o finalista, serviram como ideias fundantes de grandes modelos analíticos de crime, em etapas distintas. Ambos não protagonizam mais este papel; antes, cedem lugar à função do direito penal como ideia fundante do sistema de análise do delito. Inclusive, a base filosófica que os orientava, de índole ontologicista (positivismo naturalista, para os causalistas, e fenomenológica, para os finalistas) é criticada “pela evidência de que sua essência jurídica sempre residiu em uma decisão normativa (axiológica) infiltrada no tipo”.<sup>43</sup>

A necessidade da mudança de paradigma em relação ao tradicional conceito de ação aceito pela ampla maioria dos doutrinadores brasileiros ganha ainda mais força se for observado o fato de que o direito penal ainda pode exercer uma função decisiva no cenário da sociedade do risco.

Para tanto, além da manutenção das garantias obtidas durante os anos precedentes, também merece guarida um novo discurso que “se ajuste às necessidades atuais a respeito de quais os pontos em que efetivamente podem ser identificados ataques graves a bens jurídicos fundamentais”.<sup>44</sup>

No plano da autorresponsabilidade, os argumentos utilizados para a superação

---

<sup>41</sup> HEINE, Günther. Modelos de responsabilidad jurídico-(penal) originaria de la empresa. In: GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos (Org.). **Modelos de autorresponsabilidad penal empresarial**: propuestas globales contemporáneas. Bogotá: Externado, 2008. p. 24.

<sup>42</sup> BACIGALUPO, Silvina. **Responsabilidad penal de las personas jurídicas**. Buenos Aires: Hammurabi, 2001. p. 146-147.

<sup>43</sup> BUSATO, 2013, p. 36-37.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 35.

dos obstáculos dogmáticos da teoria do delito serão exclusivamente aqueles decorrentes do modelo construtivista de autorresponsabilidade penal da pessoa jurídica.

O modelo construtivista, desenvolvido pelo professor e advogado Carlos Gómez-Jara Díez, está ancorado sob o ponto de vista epistemológico na teoria dos sistemas sociais autopoieticos do sociólogo alemão Niklas Luhmann.<sup>45</sup>

Antes de discorrer sobre o modelo construtivista Gómez-Jara fixa algumas premissas.

A primeira delas é que existem diversos modelos que são dotados de autorreferencialidade, ou melhor, que possuem capacidade de autorreprodução, sendo que para o estudo da responsabilidade penal dos entes coletivos interessam apenas os sistemas organização empresarial, ser humano e Direito.<sup>46</sup>

É necessário fazer a ressalva de que apesar dos três sistemas receberem o rótulo de autopoieticos, a autorreprodução em cada um deles se dá de maneira diferente, nos seguintes termos:

Assim, o ser humano é um sistema psíquico que se reproduz com base na consciência; a organização empresarial é um sistema social organizativo que se reproduz sobre a base de decisões, e o Direito é um sistema social funcional cuja reprodução ocorre através das comunicações legais.<sup>47</sup>

Apesar da autopoiesis se aperfeiçoar de forma diversa em cada um dos três sistemas abordados, para o modelo construtivista o sistema humano não possui autorreferencialidade maior que o sistema da organização empresarial, motivo pelo qual o critério da presença ou não de consciência não pode ser utilizado para afastar a possibilidade de responsabilização penal dos entes coletivos.<sup>48</sup>

Observa-se por meio desta afirmação que a responsabilização penal da pessoa jurídica, pelas linhas do modelo construtivista, é norteadada pelo sistema social da

---

<sup>45</sup> BUSATO; REINALDET, 2013, p. 169.

<sup>46</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos. **Fundamentos modernos de la responsabilidad penal de las personas jurídicas**: bases teóricas, regulación internacional y nueva legislación española. Buenos Aires: B de F, 2010a. p. 15.

<sup>47</sup> Ibid., p. 15-16, tradução nossa.

<sup>48</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos. El modelo constructivista de autorresponsabilidad penal empresarial. In: GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos (Org.). **Modelos de autorresponsabilidad penal empresarial**: propuestas globales contemporáneas. Bogotá: Externado, 2008. p. 150.



organização empresarial, na medida em que os entes coletivos não possuem consciência – elemento norteador da responsabilização penal individual.

Com a finalidade de evitar que a responsabilização penal da pessoa jurídica seja condicionada a prévia responsabilização da pessoa física (heterorresponsabilidade) o construtivismo de Gómez-Jara trabalha com a ideia de equivalentes funcionais, isto é, o modelo proposto pretende respeitar as tradicionais categorias da teoria do delito e ao mesmo tempo procura ser um instrumento capaz de dar conta das novas formas de criminalidade empresarial.<sup>49</sup>

Apesar de respeitar as categorias elementares da teoria do delito, Gómez-Jara esclarece que deve haver uma mudança global na compreensão da estrutura do crime, principalmente por conta das diferenças entre a sociedade existente na ocasião da origem da teoria do delito e a sociedade atual.<sup>50</sup>

Se no princípio a sociedade possuía matriz individualista, a sociedade moderna é dominada pelos entes coletivos, ou seja, não há como imaginar a manutenção da estrutura social moderna sem a presença das pessoas jurídicas.<sup>51</sup>

Alicerçado nestas premissas o modelo construtivista de autorresponsabilidade defende que a responsabilidade penal dos entes coletivos é funcionalmente equivalente a responsabilização penal individual.

Como o objetivo de superar a primeira vedação dogmática para a responsabilização penal dos entes coletivos (incapacidade de ação) Gómez-Jara desenvolve o raciocínio de que enquanto as pessoas físicas possuem capacidade de ação as jurídicas possuem capacidade de organização.<sup>52</sup>

Segundo Gómez-Jara a possibilidade de superação do obstáculo dogmático referente a incapacidade de ação da pessoa jurídica está ligada ao desenvolvimento do conceito de “competência organizativa”.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, 2010a, p. 3-4.

<sup>50</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, 2010a, p. 5.

<sup>51</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, loc. cit.

<sup>52</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos. **A responsabilidade penal da pessoa jurídica e o dano ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 31.

<sup>53</sup> Ibid., p. 30.

Nesse particular, observa-se que o modelo construtivista de autorresponsabilidade penal da pessoa jurídica ganha relevância por conta do conceito de “competência organizativa” encontrar correspondência nas doutrinas de Günter Heine, *Ernst-Joachim Lampe* e Wilfried Bottke.<sup>54</sup>

Ao analisar a posição de Heine, Gómez-Jara destaca que:

Este fundamenta a competência organizativa da empresa em virtude de um domínio da organização em caráter sistêmico-funcional baseado na diferenciação funcional e na descentralização das empresas – que servem como princípios organizadores – assim como a teoria consequente do direito reflexivo – de impronta sistêmica. Neste sentido, deve-se destacar que Heine considera que tal domínio de organização de caráter sistêmico funcional no Direito Penal empresarial é o equivalente funcional ao domínio do fato no Direito Penal individual.<sup>55</sup>

Nessa linha de raciocínio, chega-se à conclusão de que a “competência organizativa” em Heine está vinculada a noção de que a empresa assume importante função de garante.<sup>56</sup>

Na sequência, ao tratar da tese de Lampe, Gómez-Jara explica que as pessoas físicas e jurídicas estariam acobertadas sob o manto do supraconceito de pessoa social, sendo que a pessoa social deve ser vista como aquela que provoca o injusto. O injusto, por sua vez, pode decorrer de duas fontes, “dependendo de se está se tratando de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas; as primeiras adquirem a partir de sua capacidade de agir; as segundas, a partir de sua capacidade de organização.”<sup>57</sup>

Por fim, o modelo construtivista de autorresponsabilidade assimila o conceito de competência organizativa com o supraconceito de organizadores de contatos sociais criado por Bottke.<sup>58</sup>

Tanto as pessoas físicas quanto as jurídicas podem assumir a função de organização de contatos sociais, bem como a respectiva responsabilidade por tal

---

<sup>54</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos. ¿ Qué modelo de responsabilidad penal de las personas jurídicas? Uma resposta a las críticas planteadas al modelo constructivista de autorresponsabilidad penal empresarial. In: ONTIVEROS ALONSO, Miguel (Coord.). **La responsabilidad penal de las personas jurídicas: fortalezas, debilidades y perspectivas de cara al futuro.** Valência: Tirant lo Blanch, 2014. p. 180.

<sup>55</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, 2013, p. 30.

<sup>56</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, 2010a, p. 29.

<sup>57</sup> Id., 2013, p. 30-31.

<sup>58</sup> Ibid., p. 30.

tarefa.<sup>59</sup>

Alicerçado no conceito de competência organizativa e nos supraconceitos de pessoa social e de organizadores de contatos sociais, o modelo construtivista propõe que as pessoas jurídicas são agentes dotados de liberdade de organização, sendo que esta autonomia deve ser exercida até os limites dos riscos permitidos.<sup>60</sup>

Com base nesses pressupostos, Carlos Gómez-Jara Díez sustenta que o ente coletivo possui capacidade organizacional, uma vez que a partir de certo grau de complexidade a empresa poderá, de forma autônoma, organizar-se, conduzir-se e determinar-se, oportunidade na qual a capacidade de organização (pessoa jurídica) passará a ser funcionalmente equivalente a capacidade de ação (pessoa física), assim como restará superada a primeira vedação dogmática da teoria do delito tradicional para a responsabilização penal da pessoa jurídica.<sup>61</sup>

O modelo construtivista também traz as bases para a construção de um conceito de culpabilidade eminentemente empresarial, de forma a possibilitar a superação do segundo óbice dogmático da teoria do delito para a responsabilização penal da pessoa jurídica.

A partir do fundamento epistemológico do modelo construtivista – teoria dos sistemas sociais autopoiéticos, emerge a necessidade de que os elementos para a configuração da culpabilidade da pessoa jurídica sejam tirados do interior da própria organização, sobretudo porque em tal modelo é acolhida a tese de que os entes coletivos possuem a “capacidade de reproduzir-se autopoieticamente – ou seja, reproduzir-se a si mesmo a partir de seus próprios produtos (*poiesis* = produção)”.<sup>62</sup>

Assim, a fim de que não haja incongruência entre os requisitos da culpabilidade e o fundamento epistemológico do modelo construtivista, o juízo de reprovabilidade em face de uma pessoa jurídica está firmado na ausência de uma cultura empresarial de respeito ao Direito.<sup>63</sup>

---

<sup>59</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, op. cit., p. 31

<sup>60</sup> Ibid., p. 31-32.

<sup>61</sup> Ibid., p. 32.

<sup>62</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, 2013, p. 24.

<sup>63</sup> Id., 2012, p. 162.

O marco teórico do conceito construtivista de culpabilidade é a teoria de direito penal de Günther Jakobs.<sup>64</sup>

Ao analisar as linhas preliminares sobre a culpabilidade no modelo construtivista de autorresponsabilidade, Paulo César Busato e Tracy Joseph Reinaldet destacam que:

A empresa seria, antes de mais nada, uma estrutura social complexa, voltada para a produção ou para a circulação de bens ou serviços. Para alcançar o fim ao qual se propõe, tal entidade deve organizar-se e possui plena liberdade para tanto. Não obstante, tal processo de organização pode ser imperfeito, de modo a ocasionar falhas estruturais na corporação, as quais, por sua vez, podem fomentar a prática delitiva no seio do ente coletivo. Essa estrutura defeituosa, por conseguinte, colocaria a empresa fora da zona de risco permitida pelo Direito Penal e, por tal motivo, o ente coletivo deveria ser sancionado.<sup>65</sup>

Portanto, observa-se que no modelo construtivista a organização empresarial e a cultura empresarial de fidelidade ao Direito são as peças-chaves da culpabilidade da pessoa jurídica.

Todavia, como os termos “organização empresarial” e “cultura empresarial de fidelidade ao Direito” podem contemplar certo grau de abstração, o modelo construtivista traz um elemento concreto para simbolizar referidos termos.

Para Gómez-Jara, a melhor forma de demonstrar a existência de uma cultura de fidelidade ao Direito e, por conseguinte evitar o surgimento de defeitos na estrutura da organização que possam dar ensejo a prática de atividades criminosas, é através da existência de programas de *compliance* efetivos.<sup>66</sup>

Justifica-se que a eleição do critério atinente a existência ou não de efetivo programa de *compliance* para fins de aferição ou não da culpabilidade empresarial seria mais justo e eficaz.<sup>67</sup>

É mais justo porque diferencia educadamente as pessoas jurídicas cumpridoras da legislação e os que não são – seria injusto considerar iguais todos os tipos de empresa, uma com um sistema de *compliance* efetivo, e outra que carece de qualquer

---

<sup>64</sup> Id., 2010a. p. 145

<sup>65</sup> BUSATO; REINALDET, 2013, p. 170.

<sup>66</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, 2013. p. 10.

<sup>67</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, loc. cit.

*compliance*. E é mais eficaz porque ao permitir que as empresas evitem a responsabilidade penal mediante uma organização correta e uma cultura de cumprimento da lei, esta farão esforços significativos para programar sistemas de organização e cultura conforme as normas do Direito brasileiro.<sup>68</sup>

Mas além de defender o ponto de vista de que a culpabilidade estaria consubstanciada na existência de cultura empresarial de não cumprimento das normas, no plano da culpabilidade o modelo construtivista também se vale de argumentos de equivalências funcionais.

De acordo com Carlos Gómez-Jara Díez a culpabilidade empresarial é funcionalmente equivalente a culpabilidade individual, principalmente porque ambas respeitam a “perspectiva da função da culpabilidade – simbolizar a infração do papel do cidadão [corporativo no caso da empresa] fiel ao Direito, o questionamento da vigência da norma”.<sup>69</sup>

Prossegue o supracitado autor argumentando que o conceito construtivista de culpabilidade da pessoa jurídica está fundamentado em três equivalentes funcionais do modelo de culpabilidade da pessoa individual, quais sejam: “a fidelidade ao Direito como condição para a vigência da norma, o sinalagma básico do direito penal e, por último, a capacidade de questionar a vigência da norma”.<sup>70</sup>

Esses equivalentes funcionais, segundo Gómez-Jara, estão ancorados na prevenção geral positiva, assim como o modelo funcional de culpabilidade de Jakobs, o qual é tomado como referência.<sup>71</sup>

Finalmente, ao analisar a última vedação dogmática imposta pela teoria do delito (personalidade da pena), o modelo construtivista de autorresponsabilidade propõe que é possível a compatibilização entre o conceito de pena e a pessoa jurídica.

Nesse particular, parte-se do pressuposto que a reprimenda penal não tem mais a função de infligir dor ao condenado. Diversamente, a atual função da sanção penal é a promoção do “restabelecimento comunicativo da norma, derivando-se como

---

<sup>68</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, op. cit., p. 10.

<sup>69</sup> Ibid., p. 36.

<sup>70</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, 2008, p. 166, tradução nossa.

<sup>71</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos. **Fundamentos modernos de la culpabilidad empresarial**: esbozo de un sistema de responsabilidad penal de las personas jurídicas. Lima: Ara Editores, 2010b. p. 333.

prestação, o reforço da fidelidade ao Direito<sup>72</sup>”.

Diante dos argumentos elencados por Carlos Gómez-Jara Díez, observa-se que o modelo construtivista de autorresponsabilidade penal empresarial, a fim de garantir a responsabilização autônoma do ente coletivo pela prática delitiva, trabalha com conceitos funcionalmente equivalentes àqueles previstos na teoria do delito tradicional, de modo a possibilitar a imputação penal de um crime ambiental em desfavor de um ente coletivo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo analisou a possibilidade de superação dos obstáculos dogmáticos da teoria do delito para a responsabilização penal da pessoa jurídica. Antes de responder ao referido problema, foi preciso percorrer a base constitucional e legal dos crimes ambientais, assim como analisar as características e o bem jurídico tutelado.

Também foi preciso trabalhar com as bases para a responsabilização penal dos entes coletivos.

Neste sentido, preliminarmente foram explorados o artigo 225, § 3º, da Constituição Federal e o artigo 3º da Lei n.º 9.605/1998, ocasião em que se afirmou que a adoção da responsabilidade penal empresarial está, dentre outros motivos, ligada a diagnósticos produzidos no campo da sociologia, vinculados a ideia de que vivemos numa sociedade de riscos tecnológicos, produtos de decisões humanas presididas pela razão técnico-instrumental característica da modernidade.

Por conta da intensificação dos avanços tecnológicos e da criação de riscos não previsíveis, torna-se necessário: a) criar mecanismos de combate às ações de organizações que ultrapassam os limites do risco permitido, sobretudo para proteger o meio ambiente; b) discutir os limites de permissão de risco; c) visualizar a responsabilidade penal do ente coletivo como uma das tentativas destinadas a

---

<sup>72</sup> GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos. A responsabilidade penal da pessoa jurídica e o dano ambiental. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 40.

afrontar este cenário.

Em relação a este último aspecto, é fundamental vencer os óbices dogmáticos atinentes à suposta falta de capacidade de ação e culpabilidade por parte do ente coletivo, sobretudo no que se refere, respectivamente, à ausência de conduta própria e sentido subjetivo de compreensão a ilicitude cometida.

Constatou-se que a superação dogmática pode se dar por meio de dois modelos de responsabilização penal da empresa.

Por meio da heterorresponsabilidade, as supostas vedações dogmáticas restariam superadas pela conduta e culpabilidade da pessoa física que atuou no interesse ou em benefício da pessoa jurídica.

É possível afirmar que na heterorresponsabilidade penal da pessoa jurídica existe o fator positivo de que sua aplicação não depende de qualquer ajuste na teoria do delito tradicional, uma vez que a ação, a cognição, a vontade e a culpabilidade são relacionadas ao ser humano, enquanto a empresa é responsabilizada de forma indireta a partir da responsabilização da pessoa física.

Todavia, no plano negativo, a heterorresponsabilidade apresentaria uma grande porta para a impunidade da empresa, principalmente nas hipóteses em que não é possível identificar a pessoa física que agiu no interesse ou em benefício do ente coletivo, assim como no caso em que a pessoa física não possa ser responsabilizada.

O outro modelo apto a permitir a responsabilização penal de um ente coletivo pela prática de um crime ambiental é a autorresponsabilidade.

Na autorresponsabilidade a imputação penal da empresa não está vinculada a prévia responsabilização da pessoa física.

A principal crítica feita a teoria da autorresponsabilidade penal dos entes coletivos decorre do fato de que a sua aplicação depende de adaptações na estrutura do delito tradicional.

Dessa forma, na autorresponsabilidade não haveria propriamente uma superação dos obstáculos dogmáticos da teoria do delito, mas haveria a criação de uma teoria do delito própria para os entes coletivos.

Justifica-se a criação de uma teoria do delito empresarial porque a teoria do delito tradicional possui fundamentos eminentemente antropocêntricos, os quais não se adaptam as peculiaridades das pessoas jurídicas.

Por fim, é possível concluir que tanto no modelo de heterorresponsabilidade quanto na autorresponsabilidade é possível investigar, denunciar, processar e condenar uma pessoa jurídica pela prática de um crime ambiental, isto é, é possível assegurar a vigência do artigo 225, § 3º, da Constituição Federal.

#### **REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS**

BACIGALUPO, Silvina. **Responsabilidad penal de las personas jurídicas**. Buenos Aires: Hammurabi, 2001.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo XXI, 2006.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**: parte geral. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BUSATO, Paulo César. Razões criminológicas, político-criminais e dogmáticas para a adoção da responsabilidade penal de pessoas jurídicas na reforma do código penal brasileiro. In: BUSATO, Paulo César; GUARAGNI, Fábio André. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**: fundamentos criminológicos, superação de obstáculos dogmáticos e requisitos legais do interesse e benefício do ente coletivo para a responsabilização criminal. Curitiba: Juruá, 2013.

BUSATO, Paulo César; REINALDET, Tracy Joseph. Crítica ao modelo construtivista de culpabilidade da pessoa jurídica. **Revista Justiça e Sistema Criminal**, Curitiba, v. 5, n. 9, p. 167-182, jul./dez. 2013.

CARVALHO, Érika Mendes de; CARVALHO, Gisele Mendes de. Direito penal de risco e responsabilidade penal das pessoas jurídicas: fundamentos e implicações. In: PRADO, Luiz Régis; DOTTI, René Ariel (Coord.). **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**: em defesa do princípio da imputação penal subjetiva. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.



CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário, linguagem e método**. 4. ed. São Paulo: Editora Noeses, 2011.

DOTTI, René Ariel. A incapacidade criminal da pessoa jurídica. In: PRADO, Luiz Régis; DOTTI, René Ariel (Coord.). **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**: em defesa do princípio da imputação penal subjetiva. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

GOMES, Luiz Flávio; MACIEL, Silvio. **Crimes ambientais**: comentários à lei 9.605/98. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos. **A responsabilidade penal da pessoa jurídica e o dano ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

\_\_\_\_\_. El modelo constructivista de autorresponsabilidad penal empresarial. In: GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos (Org.). **Modelos de autorresponsabilidad penal empresarial**: propuestas globales contemporáneas. Bogotá: Externado, 2008.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos modernos de la culpabilidad empresarial**: esbozo de un sistema de responsabilidad penal de las personas jurídicas. Lima: Ara Editores, 2010b,

\_\_\_\_\_. **Fundamentos modernos de la responsabilidad penal de las personas jurídicas**: bases teóricas, regulación internacional y nueva legislación española. Buenos Aires: B de F, 2010a.

\_\_\_\_\_. ¿ Qué modelo de responsabilidad penal de las personas jurídicas? Uma resposta a las críticas planteadas al modelo constructivista de autorresponsabilidad penal empresarial. In: ONTIVEROS ALONSO, Miguel (Coord.). **La responsabilidad penal de las personas jurídicas**: fortalezas, debilidades y perspectivas de cara al futuro. Valência: Tirant lo Blanch, 2014.

GUARAGNI, Fábio André. “Interesse ou benefício” como critérios de responsabilização da pessoa jurídica decorrentes de crimes – a exegese italiana como contributo à interpretação do art. 3º da lei 9.605/1998. In: BUSATO, Paulo César; GUARAGNI, Fábio André. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica**: fundamentos criminológicos, superação de obstáculos dogmáticos e requisitos legais do interesse e benefício do ente coletivo para a responsabilização criminal. Curitiba: Juruá, 2013.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade penal da pessoa jurídica e a proteção ao meio ambiente. In: CHOUKR, Fauzi Hassan; LOUREIRO, Maria Fernanda; VERVAELE, John (Org.). **Aspectos contemporâneos da responsabilidade penal da pessoa jurídica**. v. 2. São Paulo: Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de São Paulo, 2014.

GUERRA, Sidney; GUERRA, Sérgio. **Curso de direito ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

HEINE, Günther. Modelos de responsabilidad jurídico-(penal) originaria de la empresa. In: GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos (Org.). **Modelos de autorresponsabilidad penal empresarial: propuestas globales contemporáneas**. Bogotá: Externado, 2008.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2008.

MILARÉ, Édís; COSTA JUNIOR, Paulo José da; COSTA, Fernando José da. **Direito Penal Ambiental**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

PIERANGELI, José Henrique. **Escritos jurídico-penais**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 1992.

PRADO, Luiz Régis. **Direito penal do ambiente**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

\_\_\_\_\_. Responsabilidade penal da pessoa jurídica: fundamentos e implicações. In: PRADO, Luiz Régis; DOTTI, René Ariel (Coord.). **Responsabilidade penal da pessoa jurídica: em defesa do princípio da imputação penal subjetiva**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

RODRÍGUEZ ESTÉVEZ, Juan María. **Imputación de responsabilidad penal para la empresa**. Buenos Aires: B de F, 2015.

SACHS, Ignacy; VIEIRA, Paulo Freire (org.). **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Garcez, 2007.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica – de acordo com a Lei 9.605/98**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

ZUGALDÍA ESPINAR, José Miguel. **La responsabilidad penal de empresa, fundaciones y**

**asociaciones.** València: Tirant lo Blanch, 2008.