

**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO  
FACULDADE DE DIREITO “LAUDO DE CAMARGO”  
MESTRADO EM DIREITOS COLETIVOS E CIDADANIA**

**LETÍCIA MARTINS DE OLIVEIRA**

**DIREITO AMBIENTAL EM PERSPECTIVA: ANÁLISE SISTEMATIZADA À LUZ  
DO PRINCÍPIO DO MÍNIMO EXISTENCIAL ECOLÓGICO E DA POLÍTICA  
NACIONAL SOBRE MUDANÇAS DO CLIMA (LEI 12.187/09)**

**RIBEIRÃO PRETO – SP  
2015**

**LETÍCIA MARTINS DE OLIVEIRA**

**DIREITO AMBIENTAL EM PERSPECTIVA: ANÁLISE SISTEMATIZADA À LUZ  
DO PRINCÍPIO DO MÍNIMO EXISTENCIAL ECOLÓGICO E DA POLÍTICA  
NACIONAL SOBRE MUDANÇAS DO CLIMA (LEI 12.187/09)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Ribeirão Preto, como exigência parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Zaiden Geraige Neto.

**RIBEIRÃO PRETO – SP  
2015**

Ficha catalográfica preparada pelo Centro de Processamento  
Técnico da Biblioteca Central da UNAERP

- Universidade de Ribeirão Preto -

O48d Oliveira, Letícia Martins de, 1978-  
Direito ambiental em perspectiva: análise sistematizada  
à luz do princípio do mínimo existencial ecológico e da  
política nacional sobre mudanças do clima (lei 12.187/09) /  
Letícia Martins de Oliveira. - - Ribeirão Preto, 2015.  
101 f.

Orientador: Prof. Dr. Zaiden Geraige Neto.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Ribeirão Preto,  
UNAERP, Direito. Ribeirão Preto, 2015.

1. Direito ambiental. 2. Dignidade humana. 3. Mudanças  
climáticas. 4. Sustentabilidade. I. Título.

CDD 340

**LETÍCIA MARTINS DE OLIVEIRA**

**DIREITO AMBIENTAL EM PERSPECTIVA: ANÁLISE SISTEMATIZADA À LUZ  
DO PRINCÍPIO DO MÍNIMO EXISTENCIAL ECOLÓGICO E DA POLÍTICA  
NACIONAL SOBRE MUDANÇAS DO CLIMA (LEI 12.187/09)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Ribeirão Preto, como exigência parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito, sob orientação do Prof. Dr. Zaiden Geraige Neto.

Área de Concentração: Tutela e Proteção dos Direitos Difusos e Coletivos

Data da Defesa: 06 de agosto de 2015

Resultado: Aprovada

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Sebastião Sérgio da Silveira  
UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Jair Aparecido Cardoso  
USP – Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Rafael Tomaz de Oliveira  
UNAERP – Universidade de Ribeirão Preto

RIBEIRÃO PRETO – SP  
2015

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho à minha família e amigos queridos, pilares essenciais em minha vida, principalmente pelo carinho, incentivo e compreensão incondicionais durante toda minha jornada pessoal e acadêmica.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Egrégia Coordenação do Curso de Pós Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade da Universidade de Ribeirão Preto, na pessoa do Dr. Sebastião Sérgio da Silveira, pela seriedade, carinho e competência na formação de novos Mestres.

Estendo os votos de agradecimento ao Prof<sup>o</sup> Orientador Dr. Zaiden Geraige Neto, pela contribuição para o desenvolvimento e conclusão do presente trabalho, e principalmente pela dedicação e empenho que demonstrou no decorrer de suas atividades.

À Prof<sup>a</sup>. Dra. Neide Aparecida de Souza Lehfeld, como representante discente junto à Universidade de Ribeirão Preto, e principalmente pela competência na condução dos trabalhos deste colegiado.

Aos demais professores do Curso de Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão Preto.

À Prof<sup>a</sup> Joana Néia Vieira e Patrícia Araújo Machado Riul pela amizade, seriedade e competência na condução dos assuntos administrativos e acadêmicos do Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Ribeirão Preto.

Aos colegas mestrandos da turma de 2013 pela profundidade e respeito nos debates e discussões realizadas em sala de aula.

À CAPES e à Universidade de Ribeirão Preto, pela concessão de bolsa de estudo junto ao Programa de Suporte à Universidades Particulares, PROSUP/CAPES, Modalidade Taxa, e pelo incentivo na formação de novos pesquisadores.

À todos aqueles que, direta ou indiretamente, colaboraram para que este trabalho pudesse atingir os objetivos propostos.

*Todo o futuro da nossa espécie, todo o governo das sociedades, toda a prosperidade moral e material das nações dependem da ciência, como a vida do homem depende do ar. Ora, a ciência é toda observação, toda exatidão, toda verificação experimental. Perceber os fenômenos, discernir as relações, comparar as analogias e as dessemelhanças, classificar as realidades, e induzir as leis, eis a ciência; eis, portanto, o alvo que a educação deve ter em mira. Espertar na inteligência nascente as faculdades cujo concurso se requer nesses processos de descobrir e assimilar a verdade.*

(Rui Barbosa)



## RESUMO

É sabido que vários princípios permeiam o estudo do Direito Ambiental, todos de salutar importância para a correta abstração de noções fundamentais entre teoria e prática concernentes à sadia qualidade de vida, não apenas em termos regionais, mas dentro de um panorama mundial, por meio do biosistema que interliga cada ser vivo. É nesse íterim que ganha visibilidade, dentro da análise proposta, o princípio do mínimo existencial ecológico, que está ligado à outro princípio de incontestável valor: o da dignidade da pessoa humana. De modo sistematizado, busca-se o enfoque acerca da Política Nacional sobre a Mudança do Clima (PNMD), através da análise sistematizada da Lei 12.187/2009, em que o Brasil assumiu o compromisso voluntário junto à Convenção-Quadro da ONU de redução de emissões de gases responsáveis pela ocorrência do chamado efeito estufa até 2020. A relevância da tutela ambiental, com especial enfoque na temática protetiva e sustentável, bem como dos instrumentos de efetivação de tais direitos, também constituem importante ponto de debate em todos os níveis atualmente, notadamente por se tratar de direito fundamental da pessoa humana, considerada não apenas sob o aspecto individual, mas precipuamente coletivo. Com isso, o presente trabalho também procura esclarecer conceitos e institutos por ora relevantes para a apreciação das questões mais controversas, sobretudo por meio da análise e interpretação de material normativo, doutrinário e jurisprudencial, visando o aprofundamento necessário.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito Ambiental; Dignidade Humana; Mínimo Existencial; Mudanças Climáticas; Proteção; Sustentabilidade.

## **ABSTRACT**

It is known that several principles permeate the study of environmental law, all the salutary importance to the correct abstraction fundamental notions of theory and practice concerning the healthy quality of life, not only in regional terms, but within a world stage through the biosystem that connects every living being. It is meanwhile winning visibility within the proposal, the principle of minimum ecological existential analysis, which is connected to the other principle of incontestable value: the dignity of the human person. Systematized way, the focus is sought on the National Policy on Climate Change (PNMD), through systematic analysis of Law 12.187 / 2009, in which Brazil took the voluntary commitment to the UN Framework Convention reduction gas emissions responsible for the occurrence of so-called greenhouse effect until 2020. The importance of environmental protection, with special focus on protective and sustainable theme, as well as the realization of such rights instruments also are an important point of debate at all levels now, especially because it is a fundamental right of the human person, considered not only from the individual aspect, but primarily collective. Thus, this study also seeks to clarify concepts and institutes for now relevant to the assessment of the most contentious issues, notably through the analysis and interpretation of regulatory material, doctrinal and jurisprudential, seeking the necessary deepening.

**KEYWORDS:** Environmental Law; Human Dignity; Existential Minimum; Climate Changes; Protection; Sustainability.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental

ANA – Agência Nacional das Águas

APA – Área de Proteção Ambiental

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

LACP – Lei da Ação Civil Pública

LC – Lei Complementar

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MP – Ministério Público

MPF – Ministério Público Federal

ONU – Organização das Nações Unidas

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

RT – Revista dos Tribunais

SIAD – Sistema Integrado de Alerta de Desmatamentos

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCU – Tribunal de Contas da União

TJ – Tribunal de Justiça

TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo

TRF – Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO I – DIREITO AMBIENTAL: HISTORICIDADE, DEFINIÇÃO LEGAL E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS.....</b>	<b>18</b>
1.1 APONTAMENTOS HISTÓRICOS ACERCA DO DIREITO AMBIENTAL NO BRASIL.....	21
1.2 MEIO AMBIENTE E SUA EFICÁCIA COMO ELEMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	24
1.3 O CONCEITO DE MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	25
1.4 OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO.....	27
1.4.1 Princípio do direito humano fundamental ao meio ambiente saudável.....	29
1.4.2 Princípio da cautela: prevenção e precaução.....	33
1.4.3 Princípios da Informação e da Participação Social.....	37
1.4.4 Princípio do Desenvolvimento Sustentável.....	40
<b>CAPÍTULO II – MEIO AMBIENTE: POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL</b>	
2.1 O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO .....	44
2.2 A DIMENSÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE .....	46
2.3 A DIMENSÃO DO DEVER FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE .....	55
3.4 A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E A CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO PARTICIPATIVO.....	58
4.5 A VINCULAÇÃO DO PODER PÚBLICO E DOS PARTICULARES AO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO.....	60

**CAPÍTULO III – DIREITO AMBIENTAL E AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS DISCUTIDAS NA LEI 12.187/09**

3.1 A DIGNIDADE HUMANA E O VIÉS ECOLÓGICO DO MÍNIMO EXISTENCIAL .....	66
3.2 ASPECTOS RELEVANTES SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....	74
3.3 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	76
3.4 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO E EFETIVAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL.....	79

**CAPÍTULO IV – RESPONSABILIDADE POR DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE NO ORDENAMENTO BRASILEIRO**

4.1 PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO DO DANO.....	85
4.2 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL.....	86
4.3 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA.....	88
4.4 RESPONSABILIDADE PENAL AMBIENTAL.....	90

CONCLUSÃO.....	95
----------------	----

REFERÊNCIAS.....	97/
------------------	-----

## INTRODUÇÃO

Pela análise sistematizada do presente trabalho, busca-se demonstrar que a garantia de um meio ambiente equilibrado, mínimo necessário para a vida global de qualquer indivíduo, contribui, de forma imediata, para a eficácia dos preceitos contidos no texto constitucional de 1988.

Para tanto, o Princípio do Mínimo Existencial Ecológico, interligado ao Princípio basilar da Dignidade da Pessoa Humana, também ganha destaque. Não há dúvidas de que existe uma clara relação existente entre meio ambiente, dignidade da pessoa humana e mínimo existencial, ainda que esta relação não esteja tão explícita no ordenamento jurídico quando comparada às outras garantias previstas em lei.

Entretanto, é importante ressaltar que o sistema jurídico é uno e com relações que se complementam, devendo ser interpretado de maneira indivisível, respeitados os princípios e a hierarquia das normas. Além disso, em se tratando de Meio Ambiente, requer-se uma interpretação sistemática da Constituição, isto é, relacionando todos os assuntos que direta ou indiretamente refletem sobre o assunto. Nesse contexto, devem ser observadas as normas previstas na Constituição Federal, no ordenamento jurídico infraconstitucional pátrio, e ainda, as normas decorrentes de tratados internacionais<sup>1</sup> dos quais o Brasil seja signatário.

A correlação existente entre o princípio da Dignidade da Pessoa Humana e a garantia do Meio Ambiente como mínimo existencial é apontada logo na primeira parte do trabalho. É extremamente importante para se entender que este Direito, também encarado como Fundamental, é essencial para a sadia qualidade de vida de todos, devendo o Estado, de forma eficaz, garantir esse Direito para que se cumpra um de seus deveres constitucionais.

Este questionamento será válido para que se discuta o verdadeiro propósito da Constituição Federal de 1988, a qual inovou o Ordenamento Jurídico Pátrio, introduzindo em seu emaranhado normativo, a necessária importância da garantia e proteção dos Direitos Difusos e, por conseguinte, do Meio Ambiente para se alcançar a vida digna.

Em seguida, já na segunda parte do trabalho, a discussão tem enfoque a respeito da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (PNMD), através da análise da Lei 12.187/2009, visando demonstrar o compromisso que o Brasil assumiu junto à Convenção-Quadro da ONU de redução de emissões de gases responsáveis pela ocorrência do chamado efeito estufa até 2020.

A expressão “meio ambiente” se refere ao espaço, ao âmbito de existência no qual se situam todos os seres e todas as coisas. É um conceito globalizante que abrange todos os elementos orgânicos e inorgânicos. É o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas<sup>1</sup>.

O meio ambiente é um bem jurídico difuso, de objeto indivisível e titulares indeterminados. É um gênero uno, porém dividido em quatro espécies pelo ordenamento jurídico pátrio: natural, artificial, cultural e do trabalho.

O meio ambiente natural ou físico é constituído pelos recursos naturais, como o ar, atmosfera, água, solo, subsolo, fauna, flora e biodiversidade, e pela correlação recíproca de cada um destes elementos com os demais. São elementos naturais que existem independentemente da ação humana, embora possam sofrer a conseqüência daquela.

O meio ambiente artificial compreende o espaço urbano construído, ou seja, aquele produzido ou alterado pelo ser humano, abrangendo o conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e os equipamentos públicos, como ruas, praças, avenidas (espaço urbano aberto). Embora esteja mais relacionado ao conceito de cidade, o conceito de meio ambiente artificial abarca também a zona rural, referindo-se simplesmente aos espaços habitáveis. Podemos extrair desse aspecto a necessidade de planejamento e ordenamento do território e a avaliação do processo de urbanização, de modo a alcançar o equilíbrio ambiental nas cidades.

O meio ambiente cultural consiste justamente nas intervenções humanas, materiais ou imateriais, que possuem um especial valor cultural, como o patrimônio histórico, artístico, paisagístico, ecológico, científico e turístico.

O meio ambiente do trabalho é o conjunto de fatores que se relacionam às condições do ambiente de trabalho, compreendendo a qualidade do ambiente que o empregado exerce a sua atividade profissional. Desse aspecto, deriva do espaço-meio de desenvolvimento da atividade laboral, como o local hígido, sem periculosidade, com harmonia para o desenvolvimento da produção e respeito à dignidade da pessoa.

O direito ao meio ambiental é uma garantia fundamental na medida em que traz uma circunstância essencial ao indivíduo, ou seja, imprescindível para sua existência. Porém, essa noção de essencialidade não deve ficar restrita apenas ao homem, mas também a toda uma coletividade. Assim, deve ser abandonada a ideia de individualismo que predominava sobre os direitos fundamentais, permitindo a possibilidade de surgimento de uma comunidade com

---

<sup>1</sup> Art. 3º da Lei 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente.

responsabilidade ambiental assente na participação ativa do cidadão na defesa e proteção do meio ambiente.

José Afonso da Silva<sup>2</sup>, ao considerar o conceito de ambiente, afirma a redundância da expressão meio ambiente, na medida em que os termos “meio” e “ambiente” possuem o mesmo significado: “lugar, recinto, espaço onde se desenvolvem as atividades humanas e a vida dos animais e vegetais”. Afirma, ainda que essa redundância é necessária para reforçar o sentido significativo de determinados termos, em expressões compostas, onde o termo reforçado tenha sofrido enfraquecimento no sentido em que é aplicado. Com isso, o legislador nacional preferiu usar a palavra “meio ambiente” para dar maior exatidão na ideia que o termo inserido na norma quer transmitir.

Igualmente compartilhando do entendimento acerca da amplitude da definição legal, o professor Celso Fiorillo<sup>3</sup> acrescenta que a intenção do legislador foi de criar um conceito jurídico indeterminado facultando a existência de um espaço positivo de incidência de norma.

Historicamente, desde o direito romano já havia uma preocupação com o meio ambiente, mas aproximadamente há três décadas, especialmente após a Declaração de Declaração de Estocolmo, na Suécia, em 1972, é que houve uma maior preocupação global referente ao tema, notadamente quanto ao consumo excessivo de recursos naturais, queima de combustíveis fósseis e a aumento demográfico considerável.

Sobre a Conferência de Estocolmo, nos ensina Wellington Barros<sup>4</sup>:

Foi a I Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, Suécia, em 1972, o primeiro marco no trato da ONU das questões ambientais. Esse evento pioneiro foi relevante, apesar de suas modestas conquistas. Graças a ele, no entanto, se possibilitou a abertura das discussões importantes a respeito de temas outrora relegados a um segundo plano, não obstante o caráter controverso que continham.

Na verdade, a Declaração de Estocolmo foi o primeiro documento internacional que colocou o meio ambiente como direito humano fundamental. A partir daí, outros documentos foram elaborados, a exemplo da ECO 92, realizada no Rio de Janeiro, e do Protocolo de Kyoto, de 2006, realizado no Japão e assinado por diversos países.

No Brasil, desde a Constituição Federal de 1.934, já havia indícios da proteção ambiental, com previsão de dispositivo de proteção às belezas naturais, patrimônio histórico,

---

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 17-18.

<sup>3</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 70.

<sup>4</sup> BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 15



artístico e cultural e competência da União em matéria de riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração. Porém, apenas a partir da Constituição Federal de 1.988, também chamada por alguns de “Constituição Verde” é que se efetivou a tutela globalizante deste bem jurídico.

Importante lembrar que a Constituição Federal de 1.988 não inovou no ordenamento por introduzir um novo tema – Direito Ambiental, mas pela forma de abordar e de constitucionalizá-lo, reservando inclusive um capítulo próprio (VI), dentro do Título VIII (que trata da Ordem Social), determinando a observação sistêmica no arcabouço constitucional sobre o meio ambiente.

A Constituição Federal de 1.988, ao tratar do meio ambiente ecologicamente equilibrado em seu artigo 225, *caput*, utiliza a expressão “bem de uso comum do povo”, portanto o meio ambiente ecologicamente equilibrado pertence todos de uma só vez, não sendo possível a sua individualização. Da mesma forma, a Lei nº 6.938/81, em seu art. 2º, inciso I, considera o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente protegido, tendo em vista o uso coletivo.

Ressalte-se que a intenção da Constituição foi de criar uma categoria jurídica capaz de impor, a todos quantos se utilizem de recursos naturais, uma obrigação de zelo para com o ambiente.

Dessa forma, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se distancia do homem-indivíduo como seu titular, para englobar um número indeterminado de pessoas, destinando a proteção genérica dos grupos ou da humanidade.

Portanto, o direito ao meio ambiente é um valor fundamental decorrente da dignidade, assegurado pelo Estado e essencial à sobrevivência e a uma sadia qualidade de vida.

Dada a importância global do tema em comento, é importante apontar que a elaboração do referido trabalho também contribui de maneira significativa e atual para os operadores do Direito, nas mais variadas áreas de atuação, principalmente ambientalistas e demais atores sociais, que lidam direta e indiretamente com a questão em voga. Apontar caminhos e soluções para a problemática sobre as questões climáticas torna-se cada vez mais um imperativo categórico, pois desse equilíbrio depende a vida em todas as suas formas.

## **CAPÍTULO I – DIREITO AMBIENTAL: HISTORICIDADE, DEFINIÇÃO LEGAL E PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS FUNDAMENTAIS**

### **1.1 APONTAMENTOS HISTÓRICOS ACERCA DO DIREITO AMBIENTAL NO BRASIL**

As associações e lutas políticas que marcaram a ascensão da modernidade foram as portadoras dos processos evolutivos que deságuam na atual forma societária, destituindo o estado do bem-estar para dar guarida a interesses grupais específicos. Essa nova sociedade e os seus atores coletivos têm servido de fonte inspiradora para o Direito Ambiental<sup>5</sup>.

Como assinala Antunes<sup>6</sup>, as fontes do Direito Ambiental são múltiplas e, em realidade, guardam relações bastante complexas entre si, classificando-as em fontes materiais e formais.

Dentre as fontes materiais, destaca os movimentos populares, as descobertas científicas e a doutrina jurídica. A Constituição Federal, as leis, os atos internacionais firmados pelo Brasil, as normas administrativas originadas dos órgãos competentes e a jurisprudência são definidas como fontes formais.

No referido período que este estudo enfoca, serviu de fonte inspiradora para o nascimento do Direito Ambiental o encontro de cúpulas realizado em 1972, que refletiu em parte as aspirações mundiais para com o meio ambiente, documentando-as em vários tratados internacionais, sendo o principal deles a Declaração de Estocolmo, composta de 26 princípios ambientais, além de um plano de ação para o meio ambiente ou Plano Vigia com 109 recomendações, uma Resolução sobre aspectos financeiros da ONU e a criação de organismos internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA<sup>7</sup>.

Nesse momento inicial, o Direito Ambiental surge, como consequência da ética e do paradigma ambientalista emergente no final dos anos 1960 e início dos anos 1970; e se consolida o pensamento jurídico para sua sistematização visando à proteção de todas as relações necessárias para o equilíbrio ecológico e o desenvolvimento sustentável do planeta.

---

<sup>5</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. **A Evolução do Direito Ambiental no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 15.

<sup>6</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 32.

<sup>7</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 54.

Este direito que trata das relações do homem com o seu meio, surge quando as normas de Direito Público e Privado não são mais suficientes para tratar dos grandes problemas socioeconômicos e ambientais da modernidade<sup>8</sup>.

O período seguinte contribuiu decisivamente para que o arcabouço legislativo internacional estivesse focado na proteção dos ecossistemas globais, devido à percepção da fragilidade da natureza frente à sua exploração irracional e insustentável pelo mercado capitalista, produtor de bens e serviços, e pelo consumismo humano<sup>9</sup>. Tal situação forjou um novo “paradigma ambiental” que viabilizasse a condução do mundo para um Estado de Direito Ambiental e impulsionou a realização de um novo encontro planetário em 1992.

Os resultados planetários gerados no Rio em 1992 demonstram que houve um avanço extraordinário no plano simbólico e da conscientização social, para com a sustentabilidade ambiental, definida naquela oportunidade, como a manutenção da capacidade de sustentação dos ecossistemas, de forma que seja permitida a absorção e recomposição de seus bens em face das interferências antrópicas.

Essa forma de atuar na natureza adquiriu um peso importante, pois a sustentabilidade ambiental passou a ser um princípio de legitimidade do mundo contemporâneo visando resguardar o ambiente para o futuro. Nesse contexto, sob a influência do pensamento biocêntrico, emerge a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, com 27 princípios guias para atuação dos Estados, um planejamento de ações e metas para o desenvolvimento sustentável a serem cumpridas neste século, a Agenda 21, e dois tratados internacionais, um sobre a diversidade biológica e outro para a Convenção do Clima.

Na Convenção do Rio 92<sup>10</sup>, o desenvolvimento sustentável aparece com um significado diferente, que atribui valor ao ambiente para permitir uma herança intergeracional da tutela ambiental – com reflexos nas normas do Direito Ambiental –, que reconhece direitos próprios da natureza e que protege todas as formas de vida, independentemente do valor que possam ter para o ser humano. Há, portanto, um código moral de ações para garantir a preservação da vida no planeta, conforme determina a resolução nº. 37/7, de 28 de outubro de 1982, da ONU.

---

<sup>8</sup> TRINDADE, Antônio A. Caçado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente. Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional**. Porto Alegre: Fabris Editora, 1993. p. 84.

<sup>9</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros. 2009. P. 75.

<sup>10</sup> **CONFERÊNCIA RIO-92**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>.

Acesso em: 22. jul. 2015.

Dessas proposições, pode-se inferir que no campo jurídico o Direito Ambiental nasce para atender a situações que normalmente não se enquadrariam nos conhecidos ramos do Direito tradicional como, por exemplo, o Direito Civil, o Direito Comercial, o Direito Penal, tornando-se assim um divisor de águas para proteção dos direitos da sociedade de “massa”, previstos nas mais modernas legislações do mundo civilizado.

Nota-se desde então que as normas regulatórias de cunho internacionais e nacionais recepcionaram os princípios ambientais estabelecidos em Estocolmo, ratificados e ampliados no Rio em 1992. Dessas normas, nasce a Declaração do Desenvolvimento Sustentável que propõe um paradigma de proteção ambiental mais global adotando uma mudança na ordem econômica mundial para fazer valer a discussão em torno da sustentabilidade ambiental.

Acolhendo a tendência mundial, o Brasil sistematizou a proteção jurídica ao meio ambiente através de um conjunto de princípios, normas e regras, consolidando o Direito Ambiental Brasileiro, que foi construído em grande parte pelo esforço da sociedade e pela doutrina nacional e estrangeira, além de ter contado com a participação de organismos governamentais e não governamentais.

A legislação ambiental no Brasil evoluiu desde as normas que proibiam o corte de árvores pela Coroa Portuguesa no período colonizador, até os idos de 1960, época em que se encontravam dispositivos esparsos nos Códigos Florestal e Penal, e em outros diplomas legais, para proteção de bens específicos e que indiretamente protegiam o meio ambiente.

No entanto, somente a partir da década de setenta o ordenamento jurídico brasileiro – fruto da Conferência da ONU – passou a ser sistematizado de forma a atender à tônica da proteção do equilíbrio ecológico e do desenvolvimento sustentável<sup>11</sup>. Considera-se que a origem do Direito Ambiental Brasileiro se deu com a edição da lei n.º. 6.938, em 31 de agosto de 1981, que contempla a política nacional de meio ambiente a ser cumprida pelo poder público e pelos cidadãos.

Esta foi a primeira legislação que deu tratamento global e sistematizado ao meio ambiente, pois juntamente com a lei de Ação Civil Pública, n.º. 7.347/81, e a Constituição Federal de 1988, compõem uma tríade de normas ambientais de natureza civil e processual.

Essa tríade complementa-se com a lei n.º. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que regula criminalmente condutas lesivas ao meio ambiente formando um microsistema de

---

<sup>11</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 157.

Direito Ambiental, que hoje é composto de três esferas de proteção: a civil, administrativa e penal.

## 1.2 MEIO AMBIENTE E SUA EFICÁCIA COMO ELEMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

É importante para este trabalho que se defina o conceito de Direito Ambiental, qual o seu objetivo, de que modo está composto e qual a eficácia de suas normas para a proteção do equilíbrio ecológico rumo ao desenvolvimento sustentável.

A doutrina jurídica em todo o mundo adotou de modo generalizado a nomenclatura de Direito Ambiental ou Direito do Ambiente; contudo os estudos da disciplina conduziram a maioria dos autores à utilização da expressão Direito Ambiental<sup>12</sup>.

O Direito Ambiental é constituído por um conjunto de regras e princípios jurídicos relativos à proteção da natureza e ao controle da poluição. Ao regularem a criação, modificação, transformação e extinção das relações jurídicas entre o homem e os recursos naturais, essas normas condicionam o uso, a preservação e a melhoria das condições do ambiente, utilizando-se de princípios próprios e dos comuns a outros ramos jurídicos como fonte.

A posição interdisciplinar e transdisciplinar desse novo ramo do direito constrói um liame com outras ciências não jurídicas buscando suprir o seu conteúdo para poder avaliar todo um contexto de relações humanidade/natureza/humanidade, constituindo-se assim um sistema ao mesmo tempo fechado e aberto.

Barros<sup>13</sup> entende que essa abertura do direito se traduz em viabilidade cognitiva, na medida em que se pode estabelecer a referência do sistema jurídico com o ambiente e outros sistemas, principalmente pela troca de informações e até mesmo pela ressonância existente entre eles. Portanto, influenciam na criação das normas ambientais não apenas as ciências sociais, políticas e econômicas, mas também outras áreas do conhecimento, tais como: a biologia, engenharia, química, física e outras especialidades, fornecendo suporte técnico e legal para as soluções de litígios. Contendas envolvendo estas últimas áreas são situações que a ciência jurídica está começando a experimentar.

---

<sup>12</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 31.

<sup>13</sup> BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 84.

Desde o seu nascimento, esse ramo do direito agrega dimensões científicas que se relacionam com outras áreas do conhecimento, necessitando desse modo, de outros saberes para estabelecer parâmetros técnicos a serem aplicados na gestão dos recursos naturais.

Sobre essa dimensão Milaré<sup>14</sup> esclarece que “seja na proteção a natureza, seja no desenvolvimento sustentável, o Direito Ambiental carece de diferentes suportes científicos”.

Destarte, a tutela jurídica do meio ambiente, por via do Direito Ambiental, nasce como uma ciência autônoma e independente, apesar de estar diretamente vinculada aos demais ramos do direito e de outras ciências não jurídicas. Suas características peculiares, seus princípios específicos, sua finalidade e seu próprio objeto fazem com que seja necessário um tratamento independente, tanto no que se refere ao direito material, quanto ao processual que o instrumentaliza.

É nesse sentido que Canotilho<sup>15</sup> define o Direito Ambiental como sendo um conjunto de normas jurídicas que, tendo especialmente em vista relações do homem com o meio, busca os objetivos de conservação da natureza, manutenção do equilíbrio ecológico, salvaguarda do patrimônio cinegético, proteção dos recursos naturais e combate às diversas formas de poluição.

O Direito Ambiental se propõe a proteger o equilíbrio ecológico e a qualidade do meio ambiente por meio de uma sistematização de normas relativas à natureza e aos danos que lhe possam ser causados, como a degradação e a poluição, os danos aos sítios, aos monumentos e às paisagens, aos recursos naturais, apropriando-se de saberes que até então não constituíam objeto de qualquer outro ramo do direito, nem estavam ligados à outra disciplina jurídica determinada, incorporando diplomas legais como Direito Florestal, Direito Rural, Direito Mineiro, Direito das Águas, Direito Urbanístico e Direito Econômico<sup>16</sup>.

O Direito Ambiental pode ser considerado sob dois aspectos<sup>17</sup>: o primeiro seria o Direito Ambiental Objetivo, que consiste no conjunto de normas jurídicas disciplinadoras da proteção da qualidade do meio ambiente; e o segundo, o Direito Ambiental Ciência, que

---

<sup>14</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 110.

<sup>15</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 144.

<sup>16</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros. 2009. P. 177.

<sup>17</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 230.

busca o conhecimento sistematizado das normas e princípios ordenadores da qualidade do meio ambiente.

Amplia-se cada vez mais o objeto de análise e a extensão da interferência do Direito Ambiental, uma vez que hoje as normas de proteção da natureza estão disciplinando de maneira direta a economia e a geração de renda e alterando substancialmente o paradigma tecnológico exploratório para que as pesquisas e inovações possam atender ao que se percebe como racionalidade e parcimônia do uso da natureza.

Essas normas ambientais passam a incorporar a obrigação do produtor de bens e serviços de adotar tecnologias preventivas da poluição – que reduzam ou eliminem a geração de resíduos – e a melhor forma de gestão ambiental para alcançar a sustentabilidade dos recursos naturais e o desenvolvimento econômico sustentável.

Pode-se dizer que todas as atividades e ações praticadas pela sociedade têm implicações no meio ambiente, disso decorre a importância da preservação ambiental por meio da regulação, como bem esclarece Rodrigues<sup>18</sup> (2005). Devido ao seu objeto de tutela, que tem implicações no dia a dia de todas as pessoas, nenhum campo do conhecimento pode fechar os olhos para o Direito Ambiental.

Numa posição biocêntrica, o meio ambiente ecologicamente equilibrado corresponde, em última análise, à proteção da existência de todas as formas de vida. Por essa razão, é também compreensível que o objeto do Direito Ambiental seja ampliado para a regulação de novas práticas dos meios de produção, compatíveis com a manutenção das bases naturais, de modo a assegurar uma melhor qualidade da vida existente no planeta.

Nesse patamar, as normas ambientais irão defender todas as hipóteses de aplicação de novos instrumentos científicos, econômicos e sociais voltados aos fins do desenvolvimento sustentável. Esta tendência se acentua porque a origem do Direito Ambiental foi marcada historicamente pelas catástrofes ambientais. Assim, seu futuro se apóia em uma análise precisa dos princípios e regras de proteção, para que essa normatização seja efetiva e eficaz<sup>19</sup>.

Na investigação sobre o objeto de proteção do Direito Ambiental, conclui-se que, sistematicamente, o centro de atenção deste ramo jurídico, ou seja, o bem a ser efetivamente protegido é o meio ambiente ecologicamente equilibrado propício à sadia qualidade de vida.

---

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 135.

<sup>19</sup> Idem, p. 157.

### 1.3 O CONCEITO DE MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Há uma dificuldade na conceituação jurídica de meio ambiente, uma vez que não existe, tanto na doutrina quanto na legislação em vigor, um consenso sobre a sua definição. De modo geral, o conceito mais aceito é o que leva em consideração a preocupação com o habitat humano, estabelecendo uma relação direta com a sobrevivência das pessoas.

Com a evolução para uma nova ética, isso se modifica. A partir da ética intergeracional, que considera que o bem protegido é muito mais amplo do que o meio físico isoladamente e que, baseada em princípios da sustentabilidade, visa à proteção dos recursos naturais para a presente e as futuras gerações, a conceituação jurídica de meio ambiente passa a envolver um conjunto de relações que atinge o meio biótico (todos os seres vivos) e o abiótico (todos os não vivos).

Essa conceituação do bem jurídico ambiental, baseada no princípio do desenvolvimento sustentável, mostra que existe a perspectiva de que o direito ambiental pode ser um dos instrumentos de imposição ao poluidor e ao empreendedor do uso de novas práticas de produção para prevenção da poluição.

Na sua origem, bem jurídico significa algo de valor<sup>20</sup>, como uma palavra tradicional para indicar o que, na linguagem moderna, se chama valor. Por exemplo, o habitat humano e todas as demais condições que este possa oferecer para uma saudável qualidade de vida agregam valor à própria vida, transformando-se, assim, em algo a ser protegido pelo Direito Ambiental como um bem jurídico.

Existem duas alternativas de análise do conceito de meio ambiente: a primeira em que se consideram os componentes ambientais naturais em conjunto com os componentes humanos incluindo-se os bens construídos e vivenciados pela humanidade, um conceito amplo ou globalizante; a segunda em que se estuda o conceito restrito abarcando apenas os componentes físicos ou naturais do ambiente.

Em uma visão restrita sobre o meio ambiente o inciso I do artigo 3º da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente o definiu como: “o conjunto de condições, leis, influências e interações física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

---

<sup>20</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 240.



A Carta Magna de 1988, no artigo 225 e seus parágrafos, trouxe um conceito abrangente ao meio ambiente quando considerou a proteção à natureza em todos os seus aspectos e ao ambiente que é criado pelo homem no desenvolvimento de suas relações com os demais seres vivos e com o seu habitat, agregando ao conceito de meio ambiente físico contido no inciso I do artigo 3º da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente – LPNMA, o meio urbano, do trabalho e cultural do povo brasileiro.

Conseqüentemente, no Brasil, o conceito de meio ambiente é utilizado de forma globalizante, abrangendo os recursos naturais, o patrimônio histórico, artístico e cultural, turístico, arqueológico, paleontológico e urbanístico, todos descritos em diversos dispositivos constitucionais.

Para uma melhor proteção, com efeitos mais “individualizados”, classifica-se meio ambiente em: físico ou natural, cultural, artificial e do trabalho. Este autor assevera. É possível reconhecer o conceito normativo de meio ambiente como teleologicamente biocêntrico, quando a sua descrição estabelece as condições para permitir, abrigar e reger a vida em todas as suas formas, mas ontologicamente ecocêntrico, quando está definido como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem química, física e biológica. A partir dessas duas possibilidades de avaliação, teleológica e ontológica, a legislação tem adotado uma conceituação própria.

A interpretação mais clara que tem sido adotada sobre o conceito é considerar dentro da concepção biocêntrica/ecocêntrica, um valor para todas as formas de vida e tudo que permita o equilíbrio ecológico, sem desprezar a importância do homem nessas relações.

Sendo assim, admite-se como objeto de proteção do Direito Ambiental no Brasil o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, incorporando, de forma clara e conceitualmente analítica, a proteção ao todo que engloba elementos naturais, artificiais, culturais e do trabalho, com efeito globalizante no sentido de que este corresponde a uma interação de tudo que, situado em um determinado espaço, é essencial para a vida com qualidade em todas as suas formas, seja o meio biótico e outro abiótico, porque, é dessa interação, entre os diversos meios, que resulta a proteção, abrigo e regência de todas as formas de vida.

#### 1.4 OS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO

Os princípios são de grande importância para a aplicação da justiça, do estudo e da instituição de princípios, que densificam e servem de norteadores para os operadores do direito, quando a norma tiver que ser interpretada. Os princípios ambientais agasalhados na Constituição traduzem o que o grupo social entende no campo de ideais de justiça, a interpretação do Direito de acordo com os valores por eles espelhados e impõe ao legislador, aos tribunais, às autoridades e aos particulares, o mesmo ideal.

Os princípios do Direito Ambiental pressupõem a entrega às gerações vindouras de um mundo que lhes permita as mesmas oportunidades de desenvolvimento que nós tivemos. Impõem realizações que serão cumpridas de acordo com as possibilidades reais e jurídicas, enfim identificam os pressupostos de fato. Possui em comum a meta de sinalizar o caminho a ser trilhado pelos aplicadores do direito na solução dos conflitos.

O Direito Ambiental foi amplamente influenciado pelos 26 princípios que emergiram na Declaração do Meio Ambiente de 1972 e foram ampliados na ECO 92, formando a base do sistema jurídico ambiental brasileiro. Esses princípios foram internalizados na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente e, posteriormente, recepcionados pela ordem constitucional de 1988, protegendo o meio ambiente nacional nos moldes das condições culturais e sociais pátrias<sup>21</sup>.

Os Princípios Ambientais alicerçados em valores sociais de interesses coletivos conduzem a uma visão panorâmica da real necessidade do pensamento em conjunto, dos princípios e da interpretação infraconstitucional, com objetivo de observar a realidade social que é o presente e, sendo o presente, é vida e, sendo vida é movimento.

A justaposição dos preceitos constitucionais e valores constituídos pelo grupo social devem ser no sentido de interpretar os princípios que preservam a vida e edificam a paz social. Para tanto, o direito de propriedade não pode ser interpretado como um direito absoluto, sobre o qual o poder público não pode interferir e, sobretudo caminhar no sentido contrário às mais avançadas legislações de proteção à vida. Há a necessidade de se interpretar as normas constitucionais ambientais no sentido de valorizar o bem comum. Para tanto, os princípios ambientais são alicerces do direito ambiental que indicam quais valores são primados pela sociedade no caso concreto.

---

<sup>21</sup> Seus objetivos primordiais são: i) proteger a vida em qualquer de suas formas; ii) garantir um padrão de existência digna para os seres humanos e para as futuras gerações; iii) promover um desenvolvimento econômico ambientalmente sustentável. **PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA MEIO AMBIENTE**. Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/agencias\\_pnuma.php](http://www.onu-brasil.org.br/agencias_pnuma.php). Acesso em: 20. jul. 2015.

Os princípios ambientais gozam de peculiaridades inerentes à sua dinâmica e têm uma relativa abertura semântica, estando alçados no patamar constitucional como fonte do direito de primeiro grau. Configuram, assim, no caso brasileiro, uma “Constituição do Ambiente”.

Para o escopo deste trabalho, serão analisados cinco princípios do Direito Ambiental. Os princípios: a) do direito humano fundamental ao meio ambiente saudável; b) da cautela: prevenção e precaução; c) da informação e da participação social; d) do poluidor-pagador, usuáriocontribuinte combinado com a responsabilidade civil objetiva; e) do desenvolvimento sustentável, sustentado e incluyente.

#### 1.4.1 Princípio do direito humano fundamental ao meio ambiente saudável

Impõe-se acentuar que deste princípio derivam os demais e que sua dimensão fundamental relaciona-se ao fato de ele estar intimamente ligado ao direito à vida. Desse modo, é um direito indisponível pela sua natureza. Deve-se ainda agregar a essa perspectiva a visão de que o conceito de vida implica a manutenção de padrões ambientais estáveis que propiciem a dignidade da vida humana e o bem-estar social<sup>22</sup>.

Com esta visão holística de qualidade de vida, foram atraídos para a norma constitucional brasileira os princípios internacionais de garantia a esse direito fundamental de proteção ao gênero humano, valendo consignar inicialmente aqueles proclamados nos artigos 1º e 2º da Declaração de Estocolmo, reafirmados na Convenção do Rio 92, dispondo que:

Princípio 1 – O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute das condições de vida adequadas em um ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem estar e é portador solene da obrigação de melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras (Declaração do Desenvolvimento Sustentável – ONU, 2002).

E para efetivar esse direito, a citada Declaração Internacional estabelece a necessidade de preservação asseverando o uso racional do capital natural, com o seguinte princípio:

Princípio 2 – Os recursos naturais da terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora, a fauna e especialmente parcelas representativas de ecossistemas

---

<sup>22</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 159.

naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras (Declaração do Desenvolvimento Sustentável – ONU, 2002).

O ordenamento jurídico brasileiro incorporou este princípio, evidenciando uma interrelação e uma indivisibilidade com as diversas dimensões dos outros direitos fundamentais. Assegurando também, com a equidade intergeracional, que se deve transferir às futuras gerações um meio ambiente em condições não piores daquelas em que a presente geração o recebeu<sup>23</sup>. A valoração do meio ambiente como direito fundamental prevista constitucionalmente no artigo 225, caput, e nos artigos 5º, § 2º e 6º são cláusulas pétreas (imutáveis), sujeitas à aplicabilidade imediata<sup>24</sup>.

O texto constitucional consagra a vida em todos os seus desdobramentos, ficando demonstrado que o patrimônio ambiental protegido tem natureza de um direito fundamental de caráter erga omnes (para todos). E apesar de ele não estar arrolado no artigo 5º, que cuida especificamente dos direitos fundamentais do homem, a sua positivação encontra-se formalmente no artigo 225, o que confere eficácia plena à maioria dos dispositivos ali consignados.

O princípio da dignidade humana é a essência de toda a ordem econômica brasileira, voltada para a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, conduzindo o progresso econômico do País em conformidade com o seu conteúdo de direito fundamental e, portanto, indisponível e impossível de ser apropriado no âmbito privado, pois os recursos naturais são responsáveis pela promoção do bem-estar social.

Além disso, é imperioso realçar, por todas as condições já analisadas, que existe um dever geral de não poluir e outro de se instituir a prática de impedir ou reparar o dano ambiental porventura ocorrido. Estes deveres se justificam porque quando a Constituição Federal eleva determinados direitos à condição de direito fundamental o faz no sentido de estabelecer uma maior garantia e segurança de sua efetividade, pois estes não se encontram mais na esfera de disponibilidade dos poderes constituídos, passando a integrar o conjunto de valores máximos de uma sociedade em razão do seu conteúdo e importância.

---

<sup>23</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros. 2009. p. 233.

<sup>24</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, igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Artigo 6º: Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

O Direito Ambiental, enfim, protege um direito humano fundamental que cumpre a função de integrar os direitos à saudável qualidade de vida, ao desenvolvimento econômico e à proteção dos recursos naturais<sup>25</sup>.

#### 1.4.2 Princípio da cautela: prevenção e precaução

Os elementos do contexto histórico da modernidade demonstram o poder destruidor do desenvolvimento humano sobre o planeta, revelando as péssimas condições ambientais em que este se encontra e comprovando muitas outras ameaças de degradação. Essa situação refletiu-se substancialmente nas legislações ambientais, nos tratados internacionais e nas decisões dos tribunais incentivando a adoção de medidas de prevenção e precaução a serem tomadas em níveis internacionais e nacionais. Esse dever de cautela previsto nas normas ambientais e adotado na jurisprudência tem como pressuposto uma exigência de ação antecipada para que a probabilidade de danos ao meio ambiente não aconteça, e por consequência prejuízos a elementos bióticos e abióticos possam ser evitados, pois os danos ambientais são em geral irreversíveis e irreparáveis.

A doutrina jurídica considera que há diferença entre prevenção e precaução. Milaré<sup>26</sup> e Machado<sup>27</sup>, entendem que prevenção e precaução estão intimamente ligadas e se diferenciam pelo fato de que a prevenção corresponde a antecipar-se aos processos de degradação cujos impactos ambientais já são conhecidos, enquanto a precaução refere-se a alterações das características do meio que ainda não são conhecidas pela ciência.

As definições do princípio da prevenção e do princípio da precaução espelham uma divergência doutrinária que decorre da forma de avaliação do risco que ameaça o meio ambiente.

A precaução é considerada quando o risco é incerto ou desconhecido devendo ser adotada uma ação corretiva antes mesmo da exigência de total certeza científica sobre a sua ocorrência<sup>28</sup>. Tal princípio deve ser aplicado naqueles casos em que qualquer atividade possa resultar em danos duradouros ou irreversíveis ao meio. São os casos em que o benefício derivado da atividade é completamente desproporcional ao impacto negativo que

---

<sup>25</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 144.

<sup>26</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 139.

<sup>27</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros. 2009.

<sup>28</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

essa atividade possa causar ao meio ambiente, sendo necessário um cuidado especial a fim de preservá-lo para o futuro<sup>29</sup>.

A preocupação em manter a qualidade de vida das presentes e das futuras gerações, por meio da prudência ecológica surgiu em nível diplomático desde 1930. Foi objeto de deliberação tanto na Declaração do Meio Ambiente de Estocolmo, no princípio 06, quanto na Declaração do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Rio 92, no princípio 15, que assim estabeleceu:

Com o fim de proteger o meio ambiente os estados devem aplicar amplamente o critério de precaução conforme as suas capacidades. Quando haja perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes em função do custo para impedir a degradação do meio ambiente. (ONU - 1992).

Muitos outros tratados e normas internacionais reconheceram o princípio da precaução. Dentre estes, podem ser citados: a Declaração Ministerial adotada na Conferência Internacional para a Proteção do Mar do Norte em 1987, o Protocolo de Montreal referente a substâncias que destroem a camada de ozônio, a Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas de 1992 e a Convenção sobre a Diversidade Biológica.

No cenário nacional, o princípio da precaução e da prevenção como dever legal de cautela revela-se no ordenamento jurídico ambiental no art. 225, § 1º, V e VII da Constituição da República, além de outros diplomas legais infraconstitucionais, ratificando a adesão do País a vários tratados internacionais dos quais foi parte.

Diante desse quadro, a Carta Constitucional assegurou que não sejam realizadas intervenções no meio ambiente antes da certeza de que estas não causem modificações adversas, provocando danos ambientais. Exigindo-se para tanto, que o conhecimento humano, centrado nas novas tecnologias e avanços científicos, instrumentalize processos e ações para evitar conseqüências desastrosas que serão passadas aos que ainda estão por vir. A garantia de que direitos econômicos, sociais e culturais básicos sejam transmitidos a

---

<sup>29</sup> Muitos autores adotaram para o conceito da precaução a necessidade de ser mensurado o grau de risco. Eles entendem que o impacto negativo deve ser elevado ou tão elevado, para que se justifiquem ações acautelatórias visando evitá-lo. Esta posição é contraditória a idéia central da precaução, pois não é necessário medir o grau do risco de um determinado impacto negativo para se impor a abstinência da atuação, basta que se tenha dúvida sobre sua inocuidade, tanto para o meio ambiente quanto para a saúde humana. Neste caso, devem ser constadas as probabilidades do comprometimento futuro do ecossistema, da capacidade de sua exploração para justificar a adoção de medidas preventivas.

gerações futuras é o argumento ético tanto para o princípio da precaução quanto para o princípio do desenvolvimento sustentável.

A sociedade atual vive o risco das novas tecnologias e de novos mercados. Está estruturada na distribuição dos males provocados pela incorporação dos hábitos trazidos por essas tecnologias no consumo geral. Pode-se lembrar de forma emblemática casos de contaminação com agrotóxicos, dioxinas, transgênicos, amianto, energia nuclear etc.

Vale ressaltar que a distribuição dos prejuízos causados atinge a todos indistintamente, sem delimitação geográfica, social ou temporal, acentuando a incerteza quanto aos efeitos dessas novas tecnologias na agricultura, na indústria e na produção de medicamentos.

Há uma tendência generalizada de desconfiança com os riscos de novos produtos, processos e novas tecnologias introduzidos no mercado pelos interesses comerciais<sup>30</sup>, em geral com o consenso do poder público que permite campanhas publicitárias influenciadoras dos novos consumidores, manipulando a opinião pública sem demonstrar qual a necessidade efetiva da nova atividade ou tecnologia.

Toda essa filosofia da sociedade de risco, assim como o dever de herança intergeracional, servem para demonstrar que a questão da prevenção resulta na assunção de posições decisórias quanto a determinadas atividades e na gestão das possibilidades de risco e da geração do perigo. Trata-se de um novo modelo de gestão do ambiente e do desenvolvimento econômico, concretizado na administração das incertezas, em que todos os riscos devem ser apreciados e todos os atores políticos e sociais (Poder Público, empreendedores, pesquisadores, consumidores) devem refletir sobre suas condutas na prática diária<sup>31</sup>.

O risco representa uma “possibilidade de perigo”, no sentido de provável ocorrência do evento danoso ou prejudicial, enquanto que perigo é uma situação de fato em que se deve tomar cuidado pela ameaça ou exposição da segurança ou da própria existência de uma pessoa ou de uma coisa<sup>32</sup>. O risco assim definido pode ser hipotético (abstrato) ou concreto, certo ou incerto, ficando a ciência com o dever de prestar as informações de certeza ou incerteza dos riscos e da periculosidade fornecida por determinada atividade ou comportamento<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros. 2009. p. 312.

<sup>31</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 176.

<sup>32</sup> Idem, p. 312.

<sup>33</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. **A Evolução do Direito Ambiental no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 212.

O processo global capaz de estimar a magnitude do risco e decidir se ele é tolerável ou aceitável é o grande problema de todos os atores políticos e sociais. A avaliação do risco pelos gestores públicos, pelos cientistas e pela sociedade em geral deve seguir técnicas precisas, com mecanismos de informação e procedimentos de consulta e negociação, incluindo opiniões da comunidade afetada pelo problema e levando em consideração as políticas públicas previstas na Constituição Federal<sup>34</sup>.

Fica evidente a necessidade de reformular o modelo preventivo, incentivando o desenvolvimento tecnológico, melhorando as técnicas de uso do ambiente para reduzir os desperdícios, a produção de resíduos perigosos para a saúde humana e para os demais seres vivos, obrigando aqueles que praticam atividades de risco a utilizarem a melhor tecnologia disponível, ou seja, uma tecnologia que deve adequar valores ambientalmente compatíveis e com custos econômicos aceitáveis, reduzindo as probabilidades da ocorrência de danos futuros.

O problema da melhor tecnologia disponível para concretizar o princípio da precaução é muito bem enfrentado por Canotilho<sup>35</sup>. Comentando essa questão em nível internacional, este autor acrescenta que as decisões precautórias devem ser tomadas usando-se sempre “o estado da arte” – entendido como o último estágio de desenvolvimento de processos, recursos ou métodos de operação que indicarem a adequação de uma medida particular e tecnológica para limitar depósitos, emissões e lixo. Assim, o estudioso também frisa que deve se considerar utilização de: a) processos compatíveis, recursos ou métodos de operação que foram recentemente bem-sucedidos; b) avanços tecnológicos e mudanças no conhecimento e no entendimento científico; c) viabilidade econômica de tais técnicas; d) limites de tempo para instalação tanto de fábricas novas quanto daquelas existentes; e) a natureza e o volume das descargas e emissões em questão.

---

<sup>34</sup> Para cumprir este desiderato, a sociedade deve atender as seguintes metas, como pontua José Afonso da Silva: a - definição dos padrões de precaução, estabelecendo quais são os riscos de determinada atividade, quais os procedimentos e limites a serem adotados diante deste risco; b – programar o desenvolvimento da pesquisa científica e técnica aplicada a possibilitar a tomada de decisões de como atuar em razão do risco, o que implica em destinar recursos orçamentários para que a comunidade científica possa desenvolver a pesquisa em instituições de ensino; c – ampliar a oportunidade de perícias ambientais em matéria de riscos, tornando-as obrigatórias quando das decisões públicas; d – o incremento de técnicas de controle, fiscalização dos riscos, pois a sociedade nos casos comuns de avanço tecnológico se torna cobaia dos experimentos, usando esses equipamentos como se fosse um grande laboratório.

<sup>35</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3.ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 240.



O princípio da precaução serve para alertar o poder público ambiental sobre os efeitos de longo prazo e de larga escala provocados pela poluição, incentivando por sua dimensão instrumental a demanda por melhores tecnologias disponíveis.

Em todos os níveis hierárquicos, a legislação ambiental criou instrumentos materiais e judiciais concretizadores dos princípios da precaução e da prevenção. No grupo dos instrumentos materiais estão: as avaliações de impactos ambientais, especialmente o estudo de impacto ambiental, previsto no artigo 225, § 1º, inciso IV da Constituição Federal, obrigatório para atividades econômicas que tenham um significativo potencial lesivo ao ambiente; o manejo ecológico; o tombamento; o zoneamento ecológico; informação ambiental; sanções administrativas e muitos outros. No grupo de mecanismos judiciais, estão as ações liminares, as ações civis públicas, ações populares, os mandados de segurança coletivos e a possibilidade de inversão do ônus da prova etc<sup>36</sup>.

Por estas razões, a lógica da precaução deve ser inserida no processo de gestão dos riscos constituindo uma condição de aceitação social desses riscos, cabendo à coletividade distinguir as tecnologias que podem ser desenvolvidas daquelas que devem ser vetadas, o que revela a necessidade de um modelo de democracia ambiental.

#### 1.4.3 Princípios da Informação e da Participação Social

Neste tópico, o princípio da informação é estudado em conjunto com o da participação social. Neste estudo, estes princípios foram contextualizados na Constituição Federal e na Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, considerando-se sua eficácia normativa e seus instrumentos para possibilitar a publicização das informações ambientais e a participação social visando o desenvolvimento da consciência-cidadã.

Partiu-se da premissa de que se o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental do homem, haverá um correspondente dever fundamental de protegê-lo. Essa pressuposição fortalece a assertiva de que as decisões públicas devem passar pelo consenso da maioria dos detentores desse direito para que sejam legitimadas, motivando o cidadão a participar, seja individual ou coletivamente na gestão ambiental.

---

<sup>36</sup> Além desses mecanismos, para se alcançar a preservação da qualidade ambiental, é mister que o princípio da precaução derive da plena afirmação do direito coletivo à proteção integral do patrimônio comum, estando todos os atores convocados a exercer um papel ativo, quer seja exigindo do poder público a promoção das condições concretas de proteção do meio ambiente, quer seja adotando condutas consentâneas com a conservação dos bens e recursos e valores socioambientais.

O princípio da participação social, segundo Antunes<sup>37</sup>, assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais e de receber informações sobre as diversas intervenções que atinjam o meio ambiente, devendo ser assegurados a todos os mecanismos jurídicos, legislativos e administrativos capazes garantir que isso se efetive.

Essa capacidade de avaliar, gerir e comunicar ao público os riscos das novas tecnologias em relação à saúde humana e ao meio ambiente possibilita uma maior democratização da ciência, incluindo de forma ética o conhecimento local de grupos da sociedade que são relevantes para a problemática apresentada.

A par dessas considerações, verifica-se que o caput do artigo 225 da Constituição Federal consigna à coletividade o dever de proteger o meio ambiente. Imposição que tem um valor jurídico constitucional e funciona como um suporte para o comportamento da coletividade, que tem titularidade ativa na proteção ambiental, independentemente da capacidade ou enquadramento político de cada pessoa<sup>38</sup>. Este dever garante que os cidadãos saiam da inércia para atuarem proativamente como responsáveis pela gestão dos interesses de todos no exercício da proteção e gestão ambiental, não havendo assim exclusividade do Estado.

Os princípios da informação e da participação social constituem um importante instrumento de defesa do meio ambiente, que, se efetivado conforme a lei, cumprirá os fundamentos da República Brasileira no sentido de alcançar a justiça social, cujas principais metas são a igualdade e a dignidade da pessoa humana. O exercício da cidadania ambiental promoverá no Estado Democrático de Direito a legitimidade, transparência e segurança nas decisões políticas, além de que, com base nas informações que são disponibilizadas ao público, permitirá que esta participação cidadã seja feita com competência e responsabilidade.

Uma população pouco informada e passiva permite que o direito seja utilizado como instrumento de dominação, quando deveria refletir as relações e os conflitos estabelecidos no seio da sociedade, ao contrário do que ocorre com o cidadão bem informado, que dispõe de valiosa ferramenta para exercitar o princípio máximo da democracia, de que “todo o Poder emana do povo”.

---

<sup>37</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 311.

<sup>38</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 315.

O empenho de democratização ambiental pressupõe: a) envolvimento e o interesse de todos e de cada um nas questões da natureza; b) a não-coação; c) a factibilidade da expressão e das condições de fazer-se entender; d) a possibilidade de que todos possam se expressar e ser ouvidos; e) a alternativa de colocar em dúvida a legitimidade de qualquer fato, experiência ou norma que não se mostre socialmente legítima, mesmo que revestida de legalidade.

Em face desses pressupostos, a regulação do direito de informação, na qualidade de direito público subjetivo e como um dos cânones para a efetivação da democracia ambiental, está presente no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no inciso XIV do artigo 5º, da Carta Magna, que ao tratar dos direitos fundamentais permite que todos tenham acesso à informação quando necessárias ao exercício da profissão. No inciso XXXIII, foi outorgado o direito de receber dos órgãos públicos informações de 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. No inciso XXXIV do citado artigo, foi assegurado o direito de petição e o de obter certidões e esclarecimentos dos órgãos públicos acerca de fatos e circunstâncias visando à defesa de determinados interesses privados ou coletivos, estando isso umbilicalmente ligado ao fato de que a administração pública deve agir em obediência ao princípio da publicidade, conforme o artigo 37, no seu § 3º, inciso II, disponibilizando aos administrados o acesso a registros administrativos e informações sobre atos de governo.

O cidadão pode, a qualquer momento, acionar o poder público para receber as informações necessárias ao exercício do direito-dever de proteger o meio ambiente. O legislador constituinte, seguindo esta tendência de publicizar todas as informações ambientais para a participação democrática, inseriu de forma inovadora a publicidade do estudo de impacto ambiental no texto do artigo 225, § 1º, inciso IV, permitindo que a sociedade possa melhor avaliar as conseqüências negativas decorrentes de um projeto potencialmente lesivo ao meio ambiente e propor a adoção de medidas preventivas.

Na mesma direção, a Resolução nº. 01/8614 do Conselho Nacional de Meio Ambiente - Conama estabelece que o Relatório de Impacto no Meio Ambiente - RIMA, regulado no artigo 9º, refletirá as conclusões do EIA de modo claro e em linguagem acessível à coletividade interessada, para compreensão de todos, visto que o estudo reúne dados e informações técnicas que nem sempre são possíveis de entendimento por aqueles que não detêm o conhecimento científico e técnico. Essa regulamentação contribui para uma

ampla participação popular, como forma de controle das decisões administrativas dos órgãos licenciadores.

Como mecanismo eficaz de participação social, a LPNMA, no inciso X, do art. 2º, obriga à promoção da educação ambiental em todos os níveis de ensino, capacitando a sociedade a exercer seu papel de defensor do meio ambiente. No artigo 4º, inciso V, institui os instrumentos de viabilização da publicidade ambiental como: a obrigação de difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, a divulgação de dados e informações ambientais e a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

E, no artigo 9º, criou o Sistema Nacional de Informações sobre o meio ambiente, o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental, o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadora de recursos ambientais, além do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente. Aliado a estes instrumentos, o inciso XI destaca que a política ambiental brasileira deve garantir a prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o poder público a produzi-las quando inexistentes.

Com base neste dispositivo, a Lei nº. 10.650, de 17 de abril de 2003, dispõe sobre o “acesso público aos dados e às informações existentes nos órgãos e nas entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama”. Assim, os órgãos ambientais, em todos os níveis, da administração direta ou indireta e fundacional, têm o dever jurídico de prestar informações sobre documentos e a qualidade ambiental, por meio escrito ou digital, a qualquer interessado, excetuando-se o sigilo industrial, comercial ou financeiro, devidamente comprovado pela empresa, ou aqueles dados cuja divulgação represente risco à segurança nacional, ou à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem de pessoas. Resguardando-se o sigilo relativo às comunicações internas dos órgãos e entidades governamentais.

Apesar de toda regulação nesse sentido, os órgãos públicos de controle e fiscalização ambiental ainda não estão cumprindo a lei, havendo uma dificuldade na publicação e obtenção das informações solicitadas, o que dificulta a efetividade da participação social para alterar o processo decisório nas políticas públicas ambientais.

O Sistema Estadual de Informações Ambientais – SEIA15 foi criado na Bahia com o objetivo de oferecer à comunidade amplo acesso às informações sobre a qualidade do meio ambiente, a disponibilidade, o uso e a conservação dos recursos naturais, as fontes

degradadoras, a presença de substâncias potencialmente danosas à saúde, os níveis de poluição e as situações de riscos de acidente. Cabe ao Centro de Recursos Ambientais – CRA, como órgão integrante do Sistema de Meio Ambiente do Estado, disponibilizar esses dados, sem qualquer restrição para o acesso às informações, senão os previstos na lei federal. Vale notar que de modo diverso do que está previsto na lei nº.10.431/2006, em vigor<sup>16</sup>, o art. 27 do regulamento<sup>17</sup> da lei nº. 7.799/2001, revogada, dispõe que o acesso às informações integrantes do SEIA que não estejam disponibilizadas na Internet ou em qualquer outro meio de divulgação dar-se-á, quando for o caso, mediante requerimento escrito, comprovado o legítimo interesse da pessoa física ou jurídica solicitante. Ora, a obrigação de comprovar o legítimo interesse ambiental é inconstitucional perante os diplomas legais já examinados, pois viver em um ambiente hígido é um direito fundamental do homem.

Como instrumento da política estadual, a divulgação das informações ambientais pelos órgãos componentes do sistema estadual de meio ambiente não pode ser negada a ninguém, devendo o pedido ser atendido em tempo hábil. Contudo, o compromisso de não utilizar essas informações para fins comerciais, constante do regulamento, deve ser suprimido, pois, uma vez que são públicas, elas podem e devem ser utilizadas como também divulgadas para conhecimento de todos, bastando mencionar a fonte para aferir a sua credibilidade.

Já que o princípio de participação pode e deve ser exercido por instrumentos processuais e procedimentais como a iniciativa legislativa popular; Plebiscito; Referendo; Audiências Públicas; Ação Civil Pública; Ação Popular e outros, conclui-se que o direito ao meio ambiente saudável só se concretiza à medida que todos participem ativamente das políticas públicas ambientais ao mesmo tempo em que o Estado atue administrando, usando de seu poder de polícia, planejando e incentivando condutas a fim de materializar plenamente o equilíbrio ecológico<sup>39</sup>.

#### 1.4.4 Princípios do Poluidor/pagador do Usuário/Contribuinte

Este é um dos temas fundamentais do Direito Ambiental e está focado no artigo 16 da Declaração do Rio 1992, com uma vocação preventiva e retributiva, pois quem contamina deve pagar os custos da descontaminação, uma vez que a sociedade, em conjunto,

---

<sup>39</sup> MAGALHÃES, Juraci Perez. **A Evolução do Direito Ambiental no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 350.

não pode sustentar o ônus financeiro e ambiental de atividades que significam um retorno econômico individualizado<sup>40</sup>.

O princípio do poluidor-pagador por sua natureza jurídica voltada à prevenção do dano rejeita a idéia de que se pode pagar para poluir, impondo às fontes poluidoras a internalização dos custos com a prevenção e com a reparação dos danos ambientais. Os custos devem ser incorporados aos processos produtivos como, por exemplo, a realização do EIA-RIMA, a recuperação do dano ambiental, o uso da melhor tecnologia.

Com isso, impede-se a socialização dos riscos e se induz a um maior cuidado em relação ao potencial poluidor da atividade, na busca de uma satisfatória qualidade ambiental<sup>41</sup>. O empreendedor/poluidor, portanto, é obrigado a alterar a sua própria gestão – internalizando o conjunto dos custos ambientais, anteriores (prevenção) e posteriores ao dano (reparação), de sorte que a degradação da qualidade ambiental passa a constituir um verdadeiro custo de produção – de tal modo que o nível de poluição da sua atividade seja zero ou esteja próximo do ótimo<sup>42</sup>.

Em 1981, a LPNMA introduziu este princípio no artigo 4º, inciso VII, admitindo ainda a possibilidade de responsabilizar, além do poluidor, o usuário dos recursos naturais pelos custos ambientais de recomposição do capital natural utilizado. Assim, o poluidor tem a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e o usuário de efetuar o pagamento da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

No âmbito constitucional, o art. 225, §§ 2º e 3º<sup>18</sup>, estruturou esta obrigação de prevenção e reparação do meio ambiente, estendendo para esse fim a aplicação da responsabilidade civil objetiva por danos ambientais com a solidariedade de todos os agentes poluidores. Nesse particular, não se exige que a responsabilidade civil ambiental resulte dos elementos tradicionais (culpa, dano e vínculo de causalidade entre um e outro), cuida-se apenas de configurar a existência do dano e da autoria do evento danoso.

O referido art. 225, § 3º, adotou este posicionamento e não estabeleceu qualquer outro critério ou elemento vinculado à culpa ou ao dolo como determinante para o dever de reparar o dano causado ao meio ambiente, acatando a responsabilidade objetiva na esfera ambiental em face da teoria do risco integral da atividade, segundo a qual a mera existência física de uma atividade potencialmente perigosa pode conduzir para uma presunção de causalidade. Havendo uma inversão do ônus da prova, para que o agente causador do

---

prejuízo demonstre a inexistência do perigo, isto é, fundamente a não imputação da responsabilidade na inexistência do fator de risco.

Nesse caso, a presunção é absoluta, não importa se a ação foi ou não lícita, pois mesmo que a indústria tenha agido dentro dos padrões estabelecidos pelas normas de segurança e adotado todos os cuidados para evitar o dano, se este ocorreu em virtude da atividade do poluidor, o nexo causal está caracterizado fazendo nascer o dever de indenizar – não se excluindo a responsabilidade pela alegação de caso fortuito, força maior<sup>19</sup> ou culpa exclusiva da vítima.

A previsão legal do § 1º do artigo 14 da lei nº. 6.938/81, em consonância com os valores constitucionais relacionados ao meio ambiente, justifica a função social inerente ao princípio do poluidor/pagador, que atrelado à responsabilidade civil objetiva garante a conservação dos bens ecológicos, quando obriga o poluidor à reparação específica do dano ambiental, buscando a proteção da qualidade dos ecossistemas, independentemente de qualquer utilidade humana e de regimes de apropriação seja público ou privado<sup>43</sup>.

Essa função social da responsabilidade civil ambiental ultrapassa as finalidades punitiva, preventiva e reparatória atribuídas ao instituto, caminhando na direção da nova ética social da responsabilidade solidária que consagra a idéia de que a introdução das externalidades ambientais negativas geradas por atividade perigosa na sociedade industrializada gera a responsabilidade social de eliminar estes fatores de risco. Essa responsabilidade socioambiental dos produtores implica o reconhecimento do seu papel político na sociedade e a assunção do compromisso de eliminar as causas da poluição ou do dano ambiental, alterando as práticas de manejo ou gerenciamentos dessas causas, atuando proativamente no cumprimento da regulação ambiental. Por tudo isso, a lei nº. 8.078/90 (CDC), no art. 6º, inciso VIII, e a Lei de Ação Civil Pública – LACP orientam a todos no sentido de que cabe àquele a quem é imputado o fato danoso provar a inexistência do nexo causal. Tarefa que é, então, do poluidor.

Em seu art. 1º, a LACP estabelece a possibilidade de pagamento de indenização por danos difusos e coletivos de natureza patrimonial e extrapatrimonial (moral) em razão dos danos causados ao meio ambiente, permitida a acumulação de todas as esferas dos prejuízos. Portanto, o poluidor arca com o passivo ambiental, considerado como sendo: o conjunto de dívidas e encargos monetariamente apreciáveis, atuais ou meramente

---

<sup>43</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 136.

contingentes, decorrentes do descumprimento de deveres impostos pelas normas ambientais e que oneram o patrimônio ou uma universalidade jurídica.

O princípio em foco teve como fundamentos: i) a dificuldade de valorar ou quantificar o bem ambiental; ii) a dificuldade para valoração das externalidades negativas geradas pelos processos produtivos e dos custos para sua recuperação; iii) além da impossibilidade de substituir a vida perdida, visto que o bem ambiental não é fungível.

Em todos os casos, deve ser dada uma resposta econômica aos danos sofridos pela sociedade ou por terceiros individualizadamente, vítimas da degradação. O princípio deve servir ainda para dissuadir comportamentos semelhantes ao do próprio poluidor.

#### 1.4.5 Princípio do Desenvolvimento Sustentável

O princípio do desenvolvimento sustentável vem sendo o modelo de exploração da economia em vários países, passando a integrar as novas legislações ambientais que ampliaram a perspectiva de atuação do Direito Ambiental ao admitirem, em seu conteúdo normativo, inúmeros conceitos econômicos discutidos na Cúpula da Terra, em 1992. Contudo, o conceito adotado sobre desenvolvimento sustentável, em que a ênfase é explorar os recursos ambientais para atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as futuras gerações atenderem as suas próprias necessidades, tornou-se insuficiente para construir uma sociedade sustentável e definir quais os mecanismos para alcançá-la.

Todavia, é necessário, estabelecer um conceito abrangente e multidimensional de desenvolvimento sustentável e de sustentabilidade dos recursos ambientais, levando-se em conta a solidariedade sincrônica (social e ética) e diacrônica (com o meio ambiente e as gerações futuras). Sobre esse tema, Antunes<sup>44</sup> define que:

A sustentabilidade e a noção de desenvolvimento sustentável são compreendidas nas sociedades de risco e consideradas pelo Direito Ambiental como compromissos políticos, sociais e, sobretudo jurídicos, de concretização de um mundo (futuro) possível, substituindo a equivocada perspectiva de promessa de segurança no futuro.

---

<sup>44</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 367.



Acolhe-se, neste diapasão, a lição de Furtado<sup>45</sup> para quem a sustentabilidade representa “um processo contínuo, de longo prazo, capaz de impedir a ruína de determinado sistema ou conjunto de bens e meios, pela garantia de acesso e de reposição de bens e serviços.” O prolongamento da conservação, proteção, reposição ou o desenvolvimento de recursos intra, inter e transgeracional corresponde a compatibilizar o crescimento econômico com a capacidade de carga do meio ambiente para sustentá-lo ao longo do tempo.

O direito ao desenvolvimento sustentável e includente caracteriza-se, portanto, como um direito humano fundamental que permite o acesso a um estágio econômico que possibilite a realização de um ideal de dignidade da vida humana: suprimir privações que limitam a escolha. Conseqüentemente, atua em prol da igualdade de oportunidades entre todos os povos. Por manter relação estreita com a ética econômica e ambiental, leva também ao aprimoramento do indivíduo.

Permitindo a expiação e a reparação de desigualdades sociais entre as minorias ricas modernizadas e as majorias pobres e atrasadas, o desenvolvimento sustentável é amparado por cinco pilares básicos, interligados entre si, que são: a) a relevância social; b) a prudência ecológica, c) a distribuição territorial dos recursos, das populações e das atividades; d) a viabilidade econômica; e) a governança democrática<sup>46</sup>.

O desenvolvimento econômico sustentável denominado como ecodesenvolvimento pode ainda ser identificado em circunstâncias não ambientais, tais como: na solidariedade entre as gerações e a participação da população envolvida na preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; na elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas e, por fim, nos programas de educação, de modo a incluir todos em um progresso perene. O desenvolvimento econômico deve estar baseado no sentido de promover sempre o progresso social e a melhoria das condições de vida de toda humanidade.

Direitos que são construídos a partir de circunstâncias históricas, sociais ou políticas, e com o direito ao desenvolvimento econômico não foi diferente. Foi com a Declaração dos Direitos do Homem, em 1948, que o mundo consolidou o ideal de que o desenvolvimento é um direito baseado na dignidade e no valor da pessoa humana para um progresso social em todas as dimensões.

---

<sup>45</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros. 2009. p. 322.

<sup>46</sup> TRINDADE, Antônio A. Cançado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente. Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional**. Porto Alegre: Fabris Editora, 1993. p. 72.

Nessa vertente, o desenvolvimento socioeconômico de um povo assume uma dimensão de um direito de terceira geração, previsto pela ONU na declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, documento que declara ser dever dos Estados a promoção, em nível nacional, de todas as práticas necessárias para alcançar o desenvolvimento e assegurar a igualdade de oportunidade para todos os seus habitantes, permitindo acesso a educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda e outros serviços básicos. (ONU, 2002).

Dessa maneira, o princípio em análise vem assumindo novas feições, calcadas na idéia de cooperação entre os Estados para que o direito de todos os povos ao desenvolvimento seja alcançado e, simultaneamente, sejam garantidas as condições de afirmação dos direitos humanos fundamentais e de proteção do meio ambiente global.

Esse princípio traz ao cenário local e global a discussão sobre liberdade, pobreza, carência de oportunidades, dentre outros temas. Com isso busca-se chamar a atenção para a necessidade urgente da erradicação da pobreza em todo o planeta para que seja permitido, a todos seus habitantes, o direito ao desenvolvimento econômico, social e cultural<sup>47</sup>. A igualdade no padrão de consumo de todos os indivíduos, no nível do praticado em países ricos, implica que o capital natural e a capacidade de carga do planeta possam suportar o crescimento. Para tanto, é necessário compartilhar tecnologias de ponta e conhecimento científico que permitam o progresso geral impedindo a produção dos impactos ambientais gerados pelo atual modelo de desenvolvimento.

O desenvolvimento sustentável, sustentado e inclusivo deve unir a manutenção da competitividade no processo industrial, a igualdade e os princípios ecológicos de uma forma harmoniosa, interagindo com todas as ciências, e deve reconhecer o caráter finito dos recursos da natureza – o que tem sido desprezado no modelo de desenvolvimento econômico capitalista. Também é necessário urgentemente estimular a consciência coletiva para cobrar das organizações econômicas e do Estado uma preocupação e responsabilidade maiores com o futuro ambiental. O direito nacional de crescer economicamente está umbilicalmente ligado ao desenvolvimento científico e tecnológico que possibilita novos padrões de consumo, conforto e comportamento cujo peso ambiental tem assumido uma relevância crescente.

Embora o que se observe seja de fato que uma grande parcela da população não tem sequer acesso ao atendimento de suas necessidades básicas, as conseqüências desse

---

<sup>47</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 355.

desenvolvimento têm que ser previstas através de políticas públicas ambientais, pois, uma vez atendidas as necessidades básicas, naturalmente se sucederão outras demandas por melhores níveis de vida, a que todos têm o direito de aspirar. E essas novas necessidades vão ampliar a demanda por bens ambientais.

O modelo de desenvolvimento sustentável previsto no ordenamento jurídico brasileiro adota o sistema econômico capitalista previsto no artigo 1º, inciso IV, da CF que, ancorado no seu artigo 225, contempla a lógica econômica da exploração dos recursos ambientais para a produção de bens e serviços com a manutenção dos insumos produtivos de modo duradouro. Consolida-se assim, uma proposta normativa de exploração ambiental e econômica sustentável. Essa política econômica sustentável é visível no artigo 170 da CF, que baseia a organização econômica na livre iniciativa do capital e na valorização do trabalho humano, e no inciso VI, impõe limite ao crescimento atendendo aos princípios da proteção ambiental. Por conseguinte, é uma política econômica que tem na sua essência a finalidade de assegurar a todos uma existência digna e um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nessa linha, a LPNMA enfatizou, em seu artigo 2º e 4º que tratam dos objetivos gerais e específicos, a compatibilização do desenvolvimento sustentável econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Com a LPNMA, a concretização da sustentabilidade ambiental passa por uma nova perspectiva ética, conciliando desejos e responsabilidade com as conseqüências e efeitos de decisões e escolhas nos níveis socioeconômico e político brasileiros, obrigando aos atores sociais (governo e sociedade) a proteger as condições de existência do futuro, diante da crise ecológica mundial e nacional.

A política de meio ambiente traçada na lei nº. 6.938/81 incorpora, em seu artigo 2º, elementos que asseguram o desenvolvimento socioeconômico, a segurança nacional, a proteção da dignidade da pessoa humana, a conservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, estabelecendo as diretrizes (princípios), metas e objetivos para definir a gestão ambiental pública e privada, obrigando todos aqueles que exploram atividades econômicas e recursos ambientais a se submeterem aos seus princípios e regras.

## **CAPÍTULO II – DIREITO AMBIENTAL E AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS DISCUTIDAS NA LEI 12.187/09**

## 2.1 A DIGNIDADE HUMANA E O VIÉS ECOLÓGICO DO MÍNIMO EXISTENCIAL

A formulação e execução de Políticas Públicas direcionadas à conservação e proteção ambientais, bem como a sua exigibilidade judicial, têm como fio condutor a análise do arcabouço jurídico-constitucional que qualifica o direito ao meio ambiente sadio, indispensável à sadia qualidade de vida, ao mesmo tempo como um direito e um dever fundamental.

De pronto, faz-se necessária a diferenciação dos conceitos de direitos humanos e direitos fundamentais, uma vez que na presente dissertação adotar-se-á o conceito de direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais são aqueles direitos objetivamente reconhecidos e positivados por uma ordem jurídica oficial. São, por isso, delimitados espacial e temporalmente, isto é, variam segundo a ideologia, a modalidade de Estado, as espécies de valores e princípios que a Constituição consagra. Cada Estado consagra o seu próprio rol de direitos fundamentais.

Por seu turno, os direitos humanos são aqueles reconhecidos aos indivíduos e grupos de pessoas independentemente de qualquer vinculação com determinada ordem constitucional. São posições jurídicas reconhecidas ao ser humano enquanto tal, independentemente de seu vínculo jurídico com determinado Estado.

A opção pela escolha da terminologia operacional de direitos fundamentais prende-se a dois aspectos. Primeiro em decorrência do fato de a maior parte dos direitos humanos relativos ao meio ambiente já terem alcançado um grau de reconhecimento oficial pelos Estados, ou seja, já terem sido positivados em nível constitucional, bem como nos instrumentos jurídicos internacionais. Segundo, em razão do fato de a presente dissertação ter como objetivo a investigação das condições de sua exigibilidade, o que pressupõe a análise de garantias organizadas pelo Estado para assegurar a sua efetividade. Tais garantias dependem, sempre, de uma norma jurídica positivada que regula o seu exercício<sup>48</sup>.

Os direitos sociais saliente-se, são, ao mesmo tempo, direitos fundamentais e direitos humanos, esses últimos entendidos como direitos universais, inerentes à condição humana e cuja vigência não depende de reconhecimento estatal. Contudo, se a noção de

---

<sup>48</sup> MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional. 2000, p. 303-305.

direitos humanos remonta a períodos remotos, sua conversão em categoria oficial é relativamente recente<sup>49</sup>.

Importante esclarecer que as normas disciplinadoras do Direito Ambiental, além de serem fundamentais para a existência e o desenvolvimento da vida humana, possuem um caráter de transversalidade, demandando ousadia contínua na transformação legislativa, na interpretação doutrinária e na sua implementação pelos juízes<sup>50</sup>.

As opções jusambientais justificam-se na medida em que a proteção do meio ambiente é um dos mais valiosos direitos e, ao mesmo tempo, um dos mais importantes deveres do cidadão, com assento no art. 225 da Constituição Federal de 1988 e umbilicalmente ligado à garantia da dignidade da pessoa humana e à vida em geral.

A presença do direito ao meio ambiente saudável no ápice do ordenamento jurídico pátrio, em que pese fora do Título II Dos Direitos e Garantias Fundamentais - justifica sua importância, impondo-se sua análise nas dimensões de um direito e um dever fundamentais, em função da estreita vinculação com a dignidade da pessoa humana e sadia qualidade de vida a que se busca.

Historicamente, a passagem do Estado Liberal para o Estado Social deu-se através da consagração dos chamados direitos sociais, econômicos e culturais, que reclamam do Estado mais que a abstenção necessária ao respeito dos direitos-liberdade, mas também uma atuação positiva no sentido de assegurar a concretização de melhores condições de vida aos mais necessitados e a conseqüente redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais.

A Constituição Brasileira de 1988 caracteriza-se pela profunda preocupação para com a temática dos direitos sociais, tendo adotado o modelo do Estado Social de Direito. O Estado Social de Direito brasileiro, por expressa previsão constitucional, vem plasmado no art. 1º, III, que destaca como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana, combinado com os objetivos inscritos no art. 3º, especialmente os incisos III (erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e

---

<sup>49</sup> No tocante aos direitos humanos, a autora aponta que os mesmos podem ser universais, naturais e ao mesmo tempo históricos. Os direitos humanos são universais e naturais porque vinculados à natureza humana, mas são históricos no sentido de que mudaram ao longo do tempo, num mesmo país, e o seu reconhecimento é diferente em países distintos, num mesmo tempo, possibilidade de se elaborar garantias organizadas pelo Estado para a proteção desses direitos, que só então passaram a ser denominados fundamentais. (BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e direitos humanos**. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/benevidescidadaniaedireitoshumanos.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2015.)

<sup>50</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros. 2009, p. 14.

regionais) e IV (promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade).

Na seara do Direito Ambiental, o Estado Social não tem apenas a faculdade, mas tem o dever de implementar políticas públicas que tenham como meta garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (obrigação constitucional), nos termos do art. 225 da Constituição Federal de 1988. No plano infraconstitucional, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente salienta como princípio da ação governamental a manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo, consoante o art. 2º, I da Lei n. 6.938/81.

No Estado Social, o grande desafio é conter os abusos causados pela inércia estatal no cumprimento do dever de realizar prestações positivas. Estas prestações nada mais são do que as políticas públicas objeto dos direitos sociais reconhecidos constitucionalmente<sup>51</sup>, como o do meio ambiente ecologicamente equilibrado, as quais, diante de eventual inércia estatal, podem ser exigidas judicialmente.

Importante mencionar que com o advento do Estado Social, governar passou a não ser mais a gerência de fatos conjunturais, mas também e, sobretudo, o planejamento do futuro, com o estabelecimento de políticas públicas a médio e longo prazo, tendo a execução dessas políticas públicas um papel primordial do Estado Social.

Impõe-se, portanto, a atuação do Estado para a garantia do direito consagrado no artigo 225 da Constituição brasileira, mediante elaboração e implementação de políticas públicas adequadas à salvaguarda do ambiente, garantindo-se, assim, a dignidade da pessoa humana, fundamento da ordem instituída.

## 1.2 A DIMENSÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE

O direito ao meio ambiente saudável e equilibrado, como já salientado, está intimamente relacionado com a dignidade da pessoa humana e com outros seres da comunidade biótica, elevando-o à categoria de direito (e também dever) fundamental.

---

<sup>51</sup> DUARTE, Clarice Seixas. **Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais**. 2004, p.113-118.

Segundo Robert Alexy<sup>52</sup>, entende-se por direitos fundamentais o conjunto de posições jurídicas que, do ponto de vista do direito constitucional, são tão relevantes que seu reconhecimento não pode ser deixado à disposição do legislador ordinário.

São direitos intrinsecamente pertencentes ao homem e que se encontram jurídica e institucionalmente limitados por um espaço e um tempo determinados, destacando-se que, na concepção de Canotilho<sup>53</sup>, os direitos fundamentais são, portanto, direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica completa. Trata-se de um núcleo mínimo e indispensável de direitos sem os quais não se poderia falar em existência e vida dignas, impondo-se reconhecer, por excelência, o direito ao meio ambiente com tal atributo.

É de se registrar que os direitos fundamentais são projeções dos direitos humanos consagrados na Lei Maior de um país. Nesse sentido, cumpre salientar que a expressão direitos fundamentais aplica-se àqueles direitos do ser humanos reconhecidos e positivados na esfera constitucional de cada Estado de Direito, na ordem infraconstitucional ou na ordem internacional, por meio de tratados e convenções internacionais, instrumentos que, recentemente, podem ser incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro com o status de emendas constitucionais, nos termos do art. 5º, §3º da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional n. 45/2004.

Com essa breve contextualização do significado e da importância dos direitos humanos, restam-nos consignar, de forma breve, sua história e evolução. Nessa linha, pertinente colacionar, em síntese histórica, a evolução dos direitos humanos na visão de Norberto Bobbio. Para Bobbio, tal evolução viabiliza-se em três fases.

Na primeira, o autor sustenta a idéia de que o homem enquanto tal tem direitos por natureza, que ninguém pode lhe subtrair, e que ele mesmo não pode alienar. Na segunda, salienta que os direitos do homem ganham em concretude, mas perdem em universalidade, circunscrevendo-se ao âmbito do Estado que efetivamente os reconhece. Por fim, na terceira fase, iniciada com a Declaração Universal de 1948, tem-se que os direitos humanos são, ao mesmo tempo, universais e positivos.

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. destinatários dos princípios a ele subjacentes não são mais apenas os cidadãos deste ou daquele Estado, mas

---

<sup>52</sup> ALEXY, Robert. **Teoria de los Derechos Fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

<sup>53</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2002, p. 347

todo o gênero humano. Por seu turno, o caráter positivo refere-se a um processo em cujo final os direitos do homem deverão ser não mais apenas proclamados ou apenas idealmente reconhecidos, porém efetivamente protegidos, até mesmo contra o próprio Estado que os tenha violado.

O entendimento de Bobbio<sup>54</sup> caminha na direção da grande discussão dos direitos fundamentais, qual seja a de que não basta seu mero reconhecimento, é preciso buscar sua efetivação, sua realização material, inclusive até mesmo contra o próprio Estado, acaso desenvolva políticas públicas contrárias ou insuficientes para a efetivação dos direitos fundamentais.

Na mesma linha de Alexy, Ingo Wolfgang Sarlet<sup>55</sup> concebe os direitos fundamentais como sendo todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), foram integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparadas, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal.

Acrescente a visão do Supremo Tribunal Federal, através do Ministro Celso de Mello que, no Mandado de Segurança n o 22.164/SP, de 17/11/1995, salientou as características das três primeiras gerações de direitos fundamentais, nos seguintes termos: 1 Os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais realçam o princípio da liberdade; 2 Os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas e acentuam o princípio da igualdade; 3 Os direitos de terceira geração materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais e consagram o princípio da solidariedade .

O Professor Paulo Bonavides<sup>56</sup> defende a existência de uma quarta dimensão dos direitos fundamentais, abrangendo o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a materialização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo quedar-se no plano de todas as afinidades e relações de coexistência. Salienta, ainda, Paulo Bonavides<sup>57</sup> que,

---

<sup>54</sup> BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**, 1992, p. 29-30.

<sup>55</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2011, p. 80.

<sup>56</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 2004, p. 571.

<sup>57</sup> BONAVIDES, op. cit., p. 571.



enquanto direito de quarta geração, a democracia positivada há de ser, necessariamente, uma democracia direta, que se torna a cada dia materialmente possível, graças aos avanços tecnológicos dos meios de comunicação, e legitimamente sustentada graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema.

Há de ser, também, uma democracia já isenta das contaminações da mídia manipuladora, já do hermetismo de exclusão, de índole autocrática e unitarista, familiar aos monopólios do poder.

Por fim, conclui o Professor Bonavides<sup>58</sup> que os direitos fundamentais de quarta geração compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Tão-somente com eles será legítima e possível a globalização política, visão interessante a ser explorada quando da análise da participação de todos os atores na formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas concretizadoras do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ultrapassada a conceituação de direito fundamental, cumpre analisar os caracteres que fazem com que o direito ao meio ambiente e sua proteção integrem o grupo de direitos consagrados como tais.

A teoria das gerações ou dimensões de direitos fundamentais teve sua gênese na Revolução Francesa de 1789, a qual proporcionou ao mundo um lema que norteou todo o século XVIII até os dias atuais, ao exprimir em três princípios básicos todo o conteúdo possível dos direitos fundamentais, nas palavras liberdade, igualdade e solidariedade.

O direito ao meio ambiente enquadra-se na terceira dimensão dos direitos fundamentais, posto que são direitos dotados de um conteúdo altamente humano e universal, tendendo a cristalizar-se como direitos que não objetivam proteger especificamente os interesses de um único indivíduo, de um grupo ou de um Estado, tendo por destinação primordial a proteção do gênero humano, a qual perpassa toda a humanidade.

A caracterização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano e fundamental tem sido objeto de considerações tanto no plano do ordenamento jurídico pátrio, como em nível internacional.

O direito fundamental ao meio ambiente, em nível internacional, foi reconhecido pela Declaração do Meio Ambiente, adotada na Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em 1972. A Declaração de Estocolmo de 1972 consagrou, em seus

---

<sup>58</sup> BONAVIDES, op. cit., p. 572

Primeiro e Segundo Princípios<sup>59</sup>, que o ser humano tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e a uma vida com condições adequadas de sobrevivência, em um meio ambiente que permita a todos gozarem de uma vida digna, ou seja, com qualidade de vida, com a finalidade também, de preservar e melhorar o meio ambiente, para as gerações atuais e futuras.

Em 1992, no Rio de Janeiro, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Rio/92, que reafirmou os princípios da Declaração de Estocolmo, introduzindo o princípio do desenvolvimento sustentável, segundo o qual o ser humano tem direito a uma vida saudável e em harmonia com a natureza, devendo, ainda, estar no centro do desenvolvimento<sup>60</sup>.

O ordenamento jurídico brasileiro, na esteira do reconhecimento mundial do direito ao meio ambiente como um direito fundamental, especialmente influenciado pela Declaração de Estocolmo de 1972, tratou a questão em título próprio na Constituição Federal de 1988, atribuindo ao direito ao meio ambiente uma dupla fundamentalidade no sentido formal e material.

A fundamentalidade formal resulta de sua posição de relevo no ordenamento jurídico. As normas protetivas e consagradoras do direito ao meio ambiente, com sede na Constituição Federal de 1988, têm o condão de vincular todas as esferas dos poderes públicos. Obrigam o legislador, que deve produzir normas em harmonia e observância à Lei Maior, sob pena de arguição de inconstitucionalidade; o Executivo, que deve implementar políticas públicas harmonizadas com os princípios constitucionais que orientam à temática ambiental e, por fim, o Judiciário, o qual deve assumir efetivo papel nessa nova ordem e corrigir eventuais desvios do Legislativo e Executivo.

A fundamentalidade formal dos direitos está, geralmente, associada à constitucionalização dos direitos e, na concepção de Canotilho<sup>61</sup>, existem quatro dimensões relevantes, quais sejam: 1) As normas consagradoras de direitos fundamentais, enquanto normas fundamentais, são normas colocadas no grau superior da ordem jurídica; 2) Como normas constitucionais, encontram-se submetidas aos procedimentos agravados de revisão;

---

<sup>59</sup> Princípio 1 – O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e ser portador solene de obrigação de melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. Princípio 2 – Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício de gerações atuais e futuras (...).

<sup>60</sup> Princípio 1 – Os seres humanos constituem o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente.

<sup>61</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 1991, op. cit., p. 349.

3) Como normas incorporadoras de direitos fundamentais passam, muitas vezes, a constituir limites materiais da própria revisão; 4) Como normas dotadas de vinculatividade imediata dos Poderes Públicos, constituem parâmetros materiais de escolhas, decisões, ação e controle dos órgãos legislativos, administrativos e jurisdicionais.

Analisando-se o teor art. 225 da Constituição Federal de 1988, observa-se que o direito ao meio ambiente resta caracterizado com um direito fundamental, ajustando-se às quatro dimensões acima declinadas, vez que: 1) integram a Lei Maior; 2) como direitos fundamentais, sua alteração requer Emenda Constitucional (procedimento agravado); 3) representam o núcleo intangível da Constituição (cláusula pétrea); e 4) representam direitos integrados por princípios e regras, dotados de aplicabilidade imediata, por força do §1º do art. 5º e do inciso XXXV (inafastabilidade do controle jurisdicional), dispositivos cravados na Carta da República.

Na mesma linha, Canotilho, Sarlet<sup>62</sup> entendem que a fundamentalidade encontra-se ligada ao direito constitucional positivo, nos seguintes termos: a) Como parte integrante da Constituição escrita, os direitos fundamentais situam-se no ápice de todo o ordenamento jurídico; b) Na qualidade de normas constitucionais, encontram-se submetidas aos limites formais (procedimento agravado) e materiais (cláusulas pétreas) da reforma constitucional (art. 60 da Constituição Federal de 1988); c) Por derradeiro, cuida-se de normas diretamente aplicáveis e que vinculam de forma imediata entidades públicas e privadas.

Assim, pode-se afirmar que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em sentido formal, pela sua importância para a ordem jurídico-constitucional, possui supremacia normativa, caráter vinculante e aplicabilidade imediata, em virtude do comando inserto no §1º do art. 5º da Constituição Federal de 1988, e condição de cláusula pétrea, no que tange às reformas constitucionais, por força da previsão do art. 60, §4º da Lei Maior.

Os direitos fundamentais, além de positivados na Constituição Federal de 1988 e, dessa forma, tendo o atributo da fundamentalidade formal, em razão da qualificada importância de seu conteúdo, possuem, de igual modo, o caractere de fundamentalidade material, a seguir analisado.

Em que pese o fato de a Constituição Federal de 1988 apresentar um extenso rol de direitos fundamentais em seu art. 5º, observa-se que tal catálogo não é taxativo, pois

---

<sup>62</sup> SARLET, op. cit., p. 78-79

outros direitos, qualificados pelo atributo de fundamentalidade, encontram-se topologicamente em outros Títulos da Carta Magna, registrando, nesse particular, o direito fundamental ao meio ambiente, fundamentado no art. 225 da Constituição Federal de 1988.

Essa característica dos direitos fundamentais já foi objeto de reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal<sup>63</sup>, na ocasião em que salientou que:

Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.

Oportuno registrar que o direito ao meio ambiente, em decorrência dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, ingressa no ordenamento jurídico brasileiro na forma do permissivo contido no art. 5º, §2º da Constituição Federal de 1988, o que se denomina de fundamentalidade aberta ou princípio da não tipicidade dos direitos fundamentais<sup>64</sup>, permitindo-se que se insiram novos direitos, não previstos pelo constituinte por ocasião da elaboração do Texto Maior, no rol dos direitos já existentes.

Saliente-se que, com a publicação da Emenda Constitucional n. 45/2004, restou clara a opção brasileira de incorporar tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, do qual o meio ambiente é espécie, como equivalentes às emendas constitucionais.

Dessa forma, o meio ambiente, ainda que fora do Título II da Constituição Federal de 1988, pela sua natureza e indisponibilidade, caracteriza-se como um direito fundamental, tendo aplicabilidade imediata, por força do §1º do art. 5º, da Carta e, assim, vinculam os poderes constituídos na formulação e implementação de políticas públicas.

Feitas essas breves considerações a respeito das características e condições de aplicabilidade dos direitos fundamentais, cumpre examinar a sua classificação.

---

<sup>63</sup> Fonte: STF Pleno. MS n° 22.164/SP. Rel. Ministro Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, p. 39.206.

<sup>64</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direitos fundamentais**: teoria geral e art. 5º da CF/88, 2003, p. 10.

Os direitos fundamentais, partindo da classificação de Alexy<sup>65</sup> e Sarlet<sup>66</sup> dividem-se em dois grupos: direitos fundamentais como direitos de defesa e direitos fundamentais como direitos a prestações positivas.

O direito ao meio ambiente, como um direito fundamental, encerra a função tanto defensiva quanto prestacional, na medida em que, quando acionadas as normas que o enunciam, o que se pretende é tanto evitar danos ambientais por parte do Poder Público e dos particulares (dimensão defensiva) quanto viabilizar políticas públicas ambientais para conservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (dimensão prestacional).

A dimensão defensiva caracteriza-se por sua natureza preponderantemente negativa, tendo por objeto abstenções do Estado, no sentido de proteger o indivíduo contra ingerências na sua autonomia pessoal. Nessa dimensão, os cidadãos têm direitos frente ao Estado que exprimem um conteúdo negativo, objetivando que este não degrade o meio ambiente. Ainda como direitos de defesa, observa-se a proibição de afetação do meio ambiente, preservando-se a diversidade e a integridade do patrimônio genético, na forma do art. 225 da Constituição Federal de 1988. Já a dimensão prestacional tem por objeto uma conduta positiva do Estado (ou particulares destinatários da norma), consistente numa prestação de natureza fática (adotada pelo Executivo) ou normativo (adotada pelo Legislativo).

A função prestacional implica o reconhecimento de um direito/dever de proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, por meio da formulação e implementação de políticas públicas que envolvam o uso adequado de recursos naturais, a oferta de bem estar material e de sadia qualidade de vida a todos.

O problema ambiental torna-se, sobretudo, um problema de política, uma estratégia ancorada em princípios e determinações jurídicas, no sentido de prevenir danos possíveis e de reorientar atividades potencialmente destruidoras das bases de produção da atividade humana. Nessa dimensão, o direito/dever de prestações protetivas do meio ambiente tem como destinatário o Poder Público e a coletividade. Isso significa que até mesmo o desenvolvimento de práticas privadas devem estar vinculadas à de políticas públicas tendentes a realizar os objetivos previstos no capítulo do meio ambiente, assim como os princípios básicos norteadores da sociedade brasileira.

---

<sup>65</sup> ALEXY, Robert. op. cit. p. 407.

<sup>66</sup> SARLET. op.cit. p. 161 e ss.

Nessa linha de raciocínio, José Manuel Pureza<sup>67</sup> sustenta que o meio ambiente é um direito de responsabilidade compartilhada por todos, isto é, um misto de direitos e deveres de todos, não se inserindo como um direito subjetivo de perfil egoístico. Como consequência da configuração do direito ao meio ambiente e de sua responsabilidade compartilhada sua dimensão de solidariedade, remanescem atribuições tanto para o Poder Público quanto para a coletividade, ou seja, tal obrigação não é apenas dever jurídico do Estado, mas também do próprio particular, que é, também, titular desse direito.

Assim sendo, visualiza-se que o direito ao meio ambiente, como direito da terceira dimensão, consubstanciado na vinculação de interesses públicos e privados, redundando em verdadeira noção de solidariedade em torno de um bem comum.

Com efeito, o direito fundamental ao meio ambiente está fundado na solidariedade social, pois só terá efetividade com a colaboração de todos. Não cabe apenas ao Poder Público velar pelo meio ambiente sadio, mas toda a coletividade tem o dever de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, como bem estabelece o multicitado caput do art. 225 da Constituição Federal.

Destaque-se, ainda, que, ao se vincular o direito ao meio ambiente à dignidade da pessoa humana, mediante a consagração de um direito fundamental da terceira dimensão, reconhece-se devidamente a dimensão ético-jurídica das questões ambientais. Ao mesmo tempo, afasta-se a visão ambiental "totalitária", voltada para a proteção do meio ambiente em detrimento de outros direitos fundamentais.

Na área ambiental, é pertinente destacar o constante conflito de regras e a colisão de princípios, como o do desenvolvimento econômico e o da proteção ambiental, o que demanda solução jurídica por meio de um método próprio, qual seja, o da ponderação, utilizando-se o princípio da proporcionalidade<sup>68</sup>.

A questão ambiental, assim como os direitos do homem, já passou a fase declaratória (Constituição Federal de 1988 e leis esparsas), a fase garantista (ação popular, ação civil pública, etc) e encontra-se na fase da concretude, viabilizada através da adoção de políticas públicas ambientais, com fundamento de validade no sistema supremo de normas e nas leis especiais.

Dessa forma, as políticas públicas são os meios necessários para a efetivação dos direitos fundamentais, especialmente os de caráter social, uma vez que pouco vale o

---

<sup>67</sup> PUREZA, José Manuel. **Tribunais, natureza e sociedade**: o direito do ambiente em Portugal, 1997, p. 37.

<sup>68</sup> 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;

mero reconhecimento formal de direitos, se ele não vem acompanhado de instrumentos para efetivá-los.

### 1.3 A DIMENSÃO DO DEVER FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE

O meio ambiente classificado como um direito fundamental, conectado diretamente com a dignidade de pessoa humana e objetivando a sadia qualidade de vida na terra, tem a sua face oculta, qual seja, classifica-se da mesma forma com um dever fundamental.

Esse outro lado dos direitos fundamentais os deveres fundamentais será a seguir analisado, levando-se em conta aspectos gerais, conceituais e questões relativas aos seus fundamentos.

Inicialmente, cumpre registrar uma espécie de esquecimento ou desinteresse da doutrina brasileira no aprofundamento do tratamento da questão dos deveres fundamentais, tomando-se em apreço a produção científica relativa aos direitos fundamentais. Esquecimento esse que vem desde o século XVIII, com Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, a qual não contemplou a declaração dos deveres, da mesma forma como a Carta dos Direitos Fundamentais de 2000<sup>69</sup>.

Os deveres fundamentais, para Medeiros são um conjunto de obrigações positivas da comunidade, bem como a parcela inerente às ações sociais e individuais dessa mesma sociedade.

Na visão de Nabais, os deveres fundamentais encerram uma categoria jurídico-constitucional própria, colocada ao lado e relacionada aos direitos fundamentais, traduzindo a mobilização do homem e do cidadão para a realização dos objetivos do bem comum, dentre os quais se incluem a necessária proteção ao meio ambiente. O autor também visualiza um fundamento lógico e outro jurídico. O fundamento lógico está relacionado à expressão da soberania fundada na dignidade da pessoa humana. Por seu turno, o fundamento jurídico dos deveres fundamentais reside na Constituição, ou seja, sua previsão em sede constitucional.

Dessa forma, eventual ausência de disposição constitucional dos deveres fundamentais e, ainda que tais direitos encerrem características substanciais, típicas e

---

<sup>69</sup> NABAIS, José Casalta. **A face oculta dos direitos fundamentais:** os deveres e os custos dos direitos. Disponível em: Acesso em: 20 de out. de 2015.

materiais de deveres fundamentais, os mesmos não podem ser entendidos como tais, sendo, nessa situação, denominados apenas de deveres legais.

Na linha de pensar acima, diferencia-se os direitos e os deveres fundamentais, na medida em que aqueles encerram uma lista aberta (*numerus abertus*), enquanto estes (deveres fundamentais) encerram uma lista fechada (*numerus clausus*). Fixados os delineamentos básicos, mas obrigatórios, relativos aos deveres fundamentais, cumpre analisar o direito ao meio ambiente na concepção de um dever fundamental.

Já no art. 225 da Constituição Federal de 1988<sup>70</sup>, encontra-se o núcleo básico do meio ambiente, como um direito e dever fundamental. A norma constitucional dispõe que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para a sadia qualidade de vida. Ao mesmo tempo, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Dessa forma, o homem não detém apenas o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inerente à dignidade da pessoa humana, mas também a outra face do direito fundamental, qual seja, o dever fundamental de defesa e preservação deste bem juridicamente protegido.

Medeiros<sup>71</sup> afirma que, enquanto uns detêm o dever de preservar, outros detêm o poder de fiscalizar essa obrigação, ou, ainda, para que se possa ter o direito de gozar de um meio ambiente saudável e equilibrado, tem-se o dever de ser sujeito ativo em sua preservação.

Assim, no que concerne à proteção ambiental, a coletividade e o Estado possuem o poder e, sobretudo, o dever de preservar e, nele, o de proteger o meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988, com a intenção de fazer de todo cidadão um fiscal do meio ambiente, atribui-lhe a legitimidade para propor ação popular para combater ato lesivo ao meio ambiente, conforme disciplina o art. 5º, LXXIII da Carta Magna<sup>72</sup>, dispositivo constitucional disciplinado pela Lei n. 4.717/65.

---

<sup>70</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.

<sup>71</sup> MEDEIROS. *op. cit.*, p. 102.

<sup>72</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: LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;



É de se salientar que a Constituição Federal, além de possibilitar ao cidadão o exercício da cidadania no plano ativo (votar) e no plano passivo (ser votado), ainda faculta, via ação popular, a efetiva fiscalização por parte do cidadão.

O cumprimento do dever fundamental ao meio ambiente, por parte do Poder Público, implica um conjunto de ações de natureza fática e normativas, determinando ou proibindo condutas às pessoas, consistentes em não degradar o ambiente.

Implica, de igual modo, a adoção de Políticas Públicas jusambientais, concretizadoras do ambiente ecologicamente saudável. O dever fundamental de proteção ambiental decorre da dimensão de solidariedade e fraternidade, impondo um comportamento sócio-humano de convivência, associado ao direito fundamental de usufruir um ambiente saudável.

Cançado Trindade<sup>73</sup> esclarece que o direito de viver é o direito do qual emanam todos os demais direitos, arrematando que o direito de viver com dignidade em um meio ambiente global viável acarreta o dever das comunidades das nações de preservar o ambiente saudável e equilibrado para as presentes e futuras gerações, enfatizando a dependência humana da qualidade ambiental.

Essa dimensão de solidariedade decorre do fato de o meio ambiente qualificar-se como um direito fundamental inter-geracional, vez que a preocupação com a sua preservação deve ter sempre em vista não apenas as gerações presentes, mas também as futuras<sup>74</sup>.

Em outras palavras, faz-se necessário que o direito a um meio ambiente saudável seja respeitado para as gerações futuras. O dever fundamental de proteção ao meio ambiente, reiterar-se, caracteriza-se pela obrigação incumbida ao Estado e a cada um dos indivíduos partícipes de nossa sociedade em manter um ambiente saudável, sadio e equilibrado.

Assim, todos, e não apenas o Estado, têm a incumbência de preservar o meio ambiente. O Estado, além de seu dever de proteção, deve fornecer ao cidadão os meios necessários à tutela de tal bem. O cidadão, por sua vez, deve, diante de tais meios, participar de todas as ações que se destinam à preservação do meio ambiente saudável, exercendo assim a sua cidadania em matéria ambiental.

---

<sup>73</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1993. p. 77.

<sup>74</sup> OLIVEIRA, Flávia de Paiva M. de, GUIMARÃES, Flávio Romero. **Direito, Meio Ambiente e Cidadania: Uma abordagem interdisciplinar**. São Paulo: Madras, 2004, p. 31.

Os deveres fundamentais impõem ao Estado comportamentos positivos e negativos, sendo os primeiros subdivididos em deveres de prestações de fato ou em deveres de prestações normativas. O dever fundamental de proteção ao meio ambiente implica uma prestação tanto positiva de prestar, de dar coisa e de fazer (elaboração de aparato legislativo e formulação de políticas públicas), quanto o negativo implica a abstenção de conduta em face da proteção do meio ambiente.

No que toca à adoção de Políticas Públicas ambientais, essas devem atender ao objetivo fundamental de proteção ao meio ambiente, vez que cabe a ele (Estado) agir em prol do ambiente sadio e equilibrado.

Os deveres fundamentais são deveres constitucionalmente impostos aos particulares, pessoas naturais ou coletivas, e ao próprio Estado. O dever fundamental de proteção ao meio ambiente é conexo ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>75</sup>, são as duas faces da mesma moeda.

Por fim, é pertinente registrar a visão de Passos de Freitas<sup>76</sup> sobre a necessidade de uma ação conjunta da sociedade e Estado para a existência de uma efetiva proteção ambiental, não se afigurando razoável colocar um guarda ambiental a cada duzentos metros em nosso país, encarregado de vigiar permanentemente todos os brasileiros, sendo necessária a participação de todos na defesa do meio ambiente, razão pela qual a Constituição Federal de 1988 deixou expresso, no caput do art. 225, que a proteção ambiental é um dever de todos.

#### 1.4 A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E A CONSTRUÇÃO DE UM ESPAÇO PARTICIPATIVO

O tripé educação, informação e participação são fundamentais em se tratando de direito ambiental, especialmente no que tange à participação popular na formulação, implementação e acompanhamento de Políticas Públicas com o objetivo de conservação e preservação do meio ambiente, o que ocorre por meio da criação e do fomento de um espaço participativo, com fundamento em instrumentos jurídicos nacionais e internacionais.

---

<sup>75</sup> PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. op. cit., p. 6-7.

<sup>76</sup> FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição e a Efetividade das Normas Constitucionais**. Rio de Janeiro: RT, 2000, p. 145.

No plano internacional, a questão já vinha sendo objeto de reflexões desde Estocolmo/1972, culminando com o art. 10 da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente de 1992<sup>77</sup>, que encerra que o melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente.

Influenciada pelo cenário internacional, a Constituição Federal de 1988 incorporou o princípio da educação, informação e participação em matéria ambiental, como uma alternativa de criar ferramentas participativas que levem à criação de políticas públicas que se ajustem à realidade ambiental da comunidade, conforme dispõe o art. 225, §1º, VI<sup>78</sup>.

Como a norma constitucional disciplina ao Poder Público e à coletividade a proteção do meio ambiente, impõe-se a viabilização de uma atuação conjunta entre o Estado e as organizações ambientalistas, os sindicatos, as indústrias e demais atores sociais atuantes na vertente ambiental.

Por certo, a maior abertura na participação dos atores sociais listados acima possibilitará a condução e a escolha de políticas públicas mais apropriadas, inclusive legitimando democraticamente as escolhas por parte do Executivo.

A participação da sociedade nas questões vinculadas à proteção do meio ambiente e na escolha de políticas públicas está relacionada ao direito fundamental de participação na organização e no procedimento. Dessa forma, a resolução dos problemas ambientais deve ser buscada por meio da interação da sociedade com o Estado, por meio da participação dos diversos grupos sociais na formulação, execução e avaliação das políticas públicas ambientais a serem implementadas.

Nessa perspectiva de participação, Leme Machado<sup>79</sup> registra que a Declaração de Joanesburgo/2002, em seu item 23 afirma que o desenvolvimento sustentado supõe uma perspectiva de longo prazo e uma larga participação na elaboração das políticas, na tomada de decisões e na implementação em todos os níveis.

Como parceiros sociais, nós continuaremos na ação em prol de parcerias estáveis, que reúnam os principais grupos interessados, respeitando suas independências, tendo cada um importante papel a desempenhar.

---

<sup>77</sup> **CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA MEIO AMBIENTE.** Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/agencias\\_pnuma.php](http://www.onu-brasil.org.br/agencias_pnuma.php). Acesso em: 20. jul. 2015.

<sup>78</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>79</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 2004, p. 83.

Nesse ponto é de se registrar que a eleição do Executivo por parte da população não se afigura como um cheque em branco ao administrador para desenvolver seus trabalhos, estando o mesmo vinculado às normas constitucionais, dentre elas a do meio ambiente que é guiada, como já dito, pelos princípios da informação, participação e educação e, ainda, pelos princípios e objetivos fundamentais da República brasileira, cravados nos arts. 1º e 3º da Constituição Federal de 1988.

Há ainda o reforço para que haja uma maior participação popular na viabilização de políticas públicas ambientais, considerando que o direito ambiental faz os cidadãos saírem de um estatuto passivo de beneficiários, fazendo-os partilhar da responsabilidade na gestão dos interesses da coletividade inteira.

A questão das políticas públicas ambientais ultrapassa a dimensão dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, requerendo a atuação de cada cidadão, que assume, diante da nova ordem constitucional, o papel de responsáveis não só pelo seu destino, como também de toda a coletividade, atingida pelas políticas públicas ou pela omissão em sua concretização<sup>80</sup>.

Para a realização de uma sociedade democrática, não basta a consagração constitucional dos direitos fundamentais necessários à realização da ordem democrática; eles precisam ser efetivados na prática, com a necessária participação popular na implementação de políticas públicas.

Destaque-se, ainda, que, além da atuação estatal, através dos Poderes da República, e a ampliação da participação do cidadão nas questões ambientais, um outro ator tem contribuído para a potencialização das políticas públicas ambientais: o Ministério Público, cujo papel será objeto de consideração em tópico próprio.

## 1.5 A VINCULAÇÃO DO PODER PÚBLICO E DOS PARTICULARES AO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Fixadas as características do meio ambiente como um direito e um dever fundamental, cumpre analisar a vinculação do Poder Público e dos particulares à proteção do meio ambiente, através do desenvolvimento de políticas públicas voltadas a dar concreção ao comando do art. 225 da Constituição Federal.

---

<sup>80</sup> OLIVEIRA, Flávia de Paiva M. de; GUIMARÃES, Flávio Romero. op. cit., p. 11.

A problemática que se coloca inicialmente é a vinculatividade do direito ao meio ambiente nas relações entre particulares, o que a doutrina denomina de eficácia horizontal dos direitos fundamentais.

O direito fundamental ao meio ambiente vincula ou não as relações indivíduo versus indivíduo, indivíduo versus corporação ou instituição privada versus instituição privada? A norma constitucional veiculadora do direito ao meio ambiente deve ou não ser obrigatoriamente observada e cumprida pelas pessoas privadas naturais ou jurídicas quando estabelecem relações jurídicas com outros sujeitos particulares?

Além da eficácia horizontal do direito fundamental ao meio ambiente, tem-se, de igual modo, a eficácia vertical, que cuida da aplicação do direito fundamental às relações entre o Estado e o indivíduo (pessoa natural ou jurídica) e grupos de indivíduos. Como antecedente lógico da análise da vinculação dos poderes públicos (eficácia vertical) e dos particulares (eficácia horizontal), analisar-se-á a temática da eficácia e aplicabilidade, tendo em vista que a vinculação é uma das principais dimensões da eficácia.

A eficácia jurídica, para Sarlet<sup>81</sup> consiste na possibilidade de aplicação da norma aos casos concretos, com a conseqüente geração dos efeitos jurídicos que lhe são inerentes.

Jorge Hage<sup>82</sup>, quando trata da questão da eficácia diferencial, de início, eficácia jurídica da chamada eficácia social, para a qual utiliza o vocábulo efetividade. Para aquele autor, eficácia jurídica é a possibilidade técnico-jurídica de aplicação de uma norma, ou seja, sua potencialidade ou aptidão para produzir efeitos jurídicos, uma vez ocorrida a hipótese fática correspondente.

Dentro da temática de eficácia, é pertinente diferenciar os conceitos de existência e validade, expressões que não se confundem. A primeira está ligada ao modo de ingresso da norma no ordenamento jurídico, segundo um rito de processo legislativo preestabelecido (aspecto formal). A segunda diz respeito a sua inserção no sistema jurídico segundo sua conformidade com as normas superiores (aspecto material)<sup>83</sup>.

Aproximando os conceitos de eficácia jurídica e efetividade (eficácia social), Barroso<sup>84</sup> salienta que a efetividade significa a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social, representando, ainda, a materialização, no mundo dos fatos, dos

---

<sup>81</sup> SARLET, op. cit., p. 228.

<sup>82</sup> HAGE, Jorge. **Omissão inconstitucional e direito subjetivo**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p. 21.

<sup>83</sup> GEBRAN NETO, João Pedro. **Aplicação imediata dos direitos e garantias individuais: a busca de uma exegese emancipatória**, 2002, p. 129.

<sup>84</sup> BARROSO, Luis Roberto. **O Direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro, 2011, p. 83.

preceitos legais, simbolizando a íntima aproximação entre o dever ser normativo e o ser da realidade social.

Refletindo sobre a temática de eficácia e aplicabilidade, não se pode esquecer da contribuição de José Afonso da Silva<sup>85</sup>, que sustenta que a eficácia e aplicabilidade são fenômenos conexos, aspectos talvez do mesmo fenômeno, encarados sob prismas diferentes.

A eficácia como potencialidade, por sua vez a aplicabilidade como realizabilidade, praticidade. Assim, se a norma não dispõe de todos os requisitos para a sua aplicação aos casos concretos, falta-lhe eficácia, não dispondo de aplicabilidade.

Por fim, na temática da eficácia registra-se a visão de Gebran Neto<sup>86</sup>, para o qual a eficácia deve ser entendida em seu duplo sentido social e jurídico. Eficácia social consiste no reflexo real que a norma produz na sociedade, sendo obedecida e aplicada. Por seu turno, a eficácia jurídica designa a qualidade de produzir, em menor ou maior grau, efeitos jurídicos, trazendo desde logo a possibilidade de ser executada e exigível.

Registradas as considerações acima, cumpre examinar a vinculação dos poderes públicos e das entidades privadas às normas de proteção do meio ambiente. Saliente-se, de início, que a Constituição Federal de 1988 determina a imediata aplicabilidade das normas veiculadoras de direitos fundamentais, nos termos do art. 5º, §1º, deixando, dessa forma, expressa a vinculação do Poder Público e dos particulares na realização dos direitos fundamentais, dentre os quais, como já analisado, insere-se o direito ao meio ambiente.

Nesse sentido, observa-se que a colocação do catálogo dos direitos fundamentais no início do texto constitucional bem registra a intenção do constituinte de lhes emprestar significado especial. A amplitude conferida ao texto do art. 5º, o qual se desdobra em setenta e oito incisos e quatro parágrafos, conforme alterações introduzidas pela Emenda Constitucional n. 45/2004, reforça a impressão sobre a posição de destaque que o constituinte quis outorgar a esses direitos.

A ideia de que os direitos fundamentais devem ter eficácia imediata ressalta a vinculação direta dos órgãos estatais e particulares a esses direitos e o seu dever de guardá-los estrita observância. Dessa forma, ainda que o texto constitucional brasileiro não determine expressamente tal vinculação dos poderes públicos e dos particulares, como o faz a Constituição Portuguesa e as Constituições da Alemanha e da Espanha, sendo que essas duas últimas omitem tal vinculação em se tratando de entidades privadas, há que se buscar a máxima efetividade das normas constitucionais, especialmente as veiculadoras de direitos

---

<sup>85</sup> SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. Rio de Janeiro, 2002, p. 55-56.

<sup>86</sup> GEBRAN NETO, João Pedro. op. cit., p. 129.

fundamentais, em razão de ser tocada pelo princípio da dignidade da pessoa humana, razão de ser de toda ordem jurídica.

O princípio da efetividade da Constituição determina que o direito existe para ser realizado, devendo o intérprete conferir a máxima efetividade possível à norma constitucional.<sup>87</sup>

Além da efetividade, Freire Júnior<sup>88</sup> salienta que, a partir da força vinculante da Constituição, bem como da aplicação imediata das normas constitucionais, pode-se falar em um direito constitucional à efetivação da Constituição e, conseqüentemente, das normas constitucionalizadas de direito ambiental.

Na mesma linha de raciocínio sobre a omissão da vinculação expressa na Constituição brasileira, Sarlet<sup>89</sup> entende que, em nosso direito constitucional, o postulado da aplicabilidade imediata das normas fundamentais (art. 5º, §1º CF) pode ser compreendido como um mandamento de otimização de sua eficácia<sup>90</sup>, pelo menos no sentido de impor aos poderes públicos a aplicação imediata dos direitos fundamentais, outorgando-lhes, nos termos desta aplicabilidade, a maior eficácia possível.

Assim sendo, estão vinculados à realização dos direitos fundamentais os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como os particulares. No que concerne à vinculação do Poder Executivo e dos órgãos administrativos às normas de direitos fundamentais, a mesma encontra seu fundamento no art. 5º, §1º da Constituição Federal de 1988, o qual reforça a eficácia vinculante inerente aos preceitos constitucionais, ainda que o mesmo, como já falado acima, não tenha consignado expressamente a vinculação dos poderes públicos.

Dessa feita, com esse fundamento constitucional, cabe ao Executivo buscar a máxima concretização dos direitos fundamentais, viabilizando-os através de políticas públicas harmonizadas com os demais dispositivos e princípios constitucionais. Já a vinculação do Poder Legislativo aos direitos fundamentais importa num dever de legislar e implementar políticas públicas tendentes à concretização dos direitos fundamentais, bem como de se abster, na atividade legislativa, de afetar as normas de direitos fundamentais, ou seja, a prevalência da intangibilidade das normas fundamentais.

---

<sup>87</sup> MORO, Sergio Fernando. **Desenvolvimento e efetivação judicial das normas constitucionais**. São Paulo, 2011, p. 54.

<sup>88</sup> FREIRE JÚNIOR, op. cit., p. 48-49 71 SARLET, op. cit., p. 352.

<sup>89</sup> SARLET, op. cit., p. 351-352.

<sup>90</sup> Fábio Konder Comparato prefere utilizar a expressão mandamento de otimização em seu Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas.

Portanto, percebe-se claramente que a vinculação dos direitos fundamentais para o legislador significa uma limitação material de sua liberdade de conformação no âmbito de sua atividade regulamentadora e concretizadora.

Dois dispositivos constitucionais bem ilustram tal situação. O primeiro trata da norma contida no art. 5º, §1º, que impõe uma limitação das possibilidades de intervenção restritiva do legislador no âmbito da proteção dos direitos fundamentais, bem como de produzir atos legislativos contrários aos direitos fundamentais, sob pena de incorrer em flagrante inconstitucionalidade. O segundo dispositivo refere-se à vedação da alteração de cláusulas pétreas protetoras dos direitos fundamentais, conforme o art. 60, §4º da Constituição Federal de 1988. O legislador não pode suprimi-los, mas pode potencializá-los, ampliá-los, vez que as normas veiculadoras de direitos fundamentais devem servir como parâmetro para a produção de atos legislativos.

O Poder Judiciário, responsável pelo desempenho de relevante função no Estado Democrático de Direito na proteção dos direitos fundamentais, da mesma forma que os demais poderes, encontra-se vinculado aos direitos fundamentais, ou melhor, está duplamente vinculado a tal categoria de direitos.

Essa dupla vinculação é visualizada na medida em que o próprio Poder Judiciário, no exercício de suas atividades atípicas (administrativas), está vinculado à Constituição e aos direitos fundamentais. No entanto, para além dessas atividades, o Poder Judiciário, em sua função típica (judicial), exerce o controle de constitucionalidade dos atos dos demais órgãos estatais.

Sarlet<sup>91</sup> salienta que a norma contida no art. 5º, § 1º, da CF, impõe aos órgãos estatais a tarefa de maximizar a eficácia dos direitos fundamentais, uma vez que, além do caráter dirigente da norma, a mesma objetiva assegurar a força vinculante dos direitos e garantias de cunho fundamental, ou seja, objetiva tornar tais direitos prerrogativas diretamente aplicáveis pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, investindo os poderes públicos na atribuição constitucional de promover as condições para que os direitos e garantias fundamentais sejam reais e efetivos.

Do efeito vinculante inerente ao art. 5º, §1º da Constituição Federal de 1988 decorre, num sentido negativo, que os direitos fundamentais não se encontram na esfera de disponibilidade dos poderes públicos, ressaltando-se, contudo, que, numa acepção positiva,

---

<sup>91</sup> SARLET, op. cit., p. 361.



os órgãos estatais se encontram na obrigação de tudo fazer no sentido de realizar os direitos fundamentais.

Arrematando a vinculação dos três poderes, invoca-se a aplicabilidade imediata do art. 5º, §1º, que determina uma interpretação constitucional dos princípios, permitindo que exista uma verdadeira força vinculante da Constituição como um todo, e não apenas das normas constitucionais que são consideradas convenientes pelos detentores dos poderes da República brasileira.

Feitas estas considerações sobre a vinculação dos poderes públicos aos direitos fundamentais, cumpre analisar a eficácia e aplicação dos direitos fundamentais na esfera privada.

O Direito Constitucional contemporâneo, na percepção de Vicente Paulo<sup>92</sup>, tem reconhecido o alargamento da eficácia dos direitos fundamentais às relações privadas. Essa tendência de produção de efeitos não apenas verticais (particular frente ao Estado), mas também horizontais (entre particulares), resta plenamente compatível com a Constituição Federal de 1988.

De fato, deve-se reconhecer a força obrigatória dos direitos fundamentais nas relações entre particulares, o que importa exigir que o Estado impeça que a livre atuação dos indivíduos crie embaraços à fruição do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado por parte dos demais indivíduos e da sociedade em geral.

### **CAPÍTULO III – DIREITO AMBIENTAL E AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS DISCUTIDAS NA LEI 12.187/09**

#### **3.1 A DIGNIDADE HUMANA E O VIÉS ECOLÓGICO DO MÍNIMO EXISTENCIAL**

---

<sup>92</sup> VICENTE, Paulo; ALEXANDRINO, Marcelo. op cit., p. 17.

A República Federativa do Brasil traz como fundamento, logo no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, o princípio basilar da dignidade da pessoa humana. Com isso, o imperativo lógico ocorre no sentido de que o aplicador da lei deve intentar todas as ações, necessárias e possíveis, com o escopo de preservar esse traço do “existir humano”. Ou seja, o meio ambiente deve ser garantido como parte do mínimo existencial, tendo em vista estar intimamente relacionado com o direito à vida. Mas não é só.

É a partir da dignidade humana que decorrem também todos os outros princípios, sejam eles de primeira, segunda, ou terceira dimensão, aqui entendidos os direitos ligados à liberdade, igualdade e fraternidade, defendidos pelos pensadores iluministas e que posteriormente culminou na Revolução Francesa, de 1789.

Apenas à título de informação sobre o desdobramento iluminista acerca dos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, é importante mencionar que parte da doutrina defende o conceito das “gerações”. Porém, importantes doutrinadores como Ingo Wolfgang Sarlet<sup>93</sup> defendem que o termo correto seria “dimensões”, uma vez que a nomenclatura “gerações” pode dar margem à interpretação de que uma geração possa substituir a outra.

Um pouco mais adiante ainda complementa seu raciocínio<sup>94</sup>:

Os direitos fundamentais de terceira dimensão, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem - indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa.

Nesse liame, Fábio Konder Comparato<sup>95</sup> sustenta que os instrumentos de proteção dos Direitos Humanos asseguram sua efetiva aplicabilidade no âmbito interno. É dever de o Estado instituir critérios de aplicação imediata no que tange ao conteúdo dos Tratados, Convenções e Acordos que protegem os valores supremos da igualdade, da liberdade e da fraternidade entre os homens.

---

<sup>93</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia Dos Direitos Fundamentais**. 10. ed rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 48.

<sup>94</sup> Op. Cit. p. 54.

<sup>95</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 226.

Temos ainda o entendimento Projetando o entendimento de Norberto Bobbio<sup>96</sup> para o direito difuso ao meio ambiente equilibrado, temos que a maior problemática do nosso tempo com relação aos direitos humanos não seria fundamentá-los, mas sim protegê-los:

Não se trata de saber quais e quantos são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

Segundo entendimento mais aprofundado de Hannah Arendt<sup>97</sup>, os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução. Por isso, é de fundamental importância a participação estatal na promoção de medidas que vislumbrem a concreção de direitos, especialmente sociais.

A expressão “meio ambiente” se refere ao espaço, ao âmbito de existência no qual se situam todos os seres e todas as coisas. É um conceito globalizante que abrange todos os elementos orgânicos e inorgânicos. É o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas<sup>98</sup>.

Essa garantia ao mínimo existencial tem duas faces, de um lado, evidenciando um caráter negativo dos direitos positivos, litiga contra qualquer intervenção estatal no núcleo básico possibilitador da existência humana digna<sup>7</sup>; e de outro exige ações afirmativas por parte do Poder Público, a fim de concretizar e prover os cidadãos com os meios suficientes à manutenção de um padrão de dignidade.

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer<sup>99</sup>, a noção de mínimo existencial suscita:

(...) o conjunto de prestações materiais que asseguram a cada indivíduo uma vida com dignidade, que necessariamente só poderá ser uma vida saudável, que corresponda a padrões qualitativos mínimos” e prossegue afirmando: (...) a dignidade da pessoa humana atua como diretriz jurídicomaterial tanto para a definição do que constitui a garantia do mínimo existencial que (...) abrange bem mais do que a garantia da mera sobrevivência física, não podendo ser restringido, portanto, à noção estritamente liberal de um mínimo suficiente para assegurar o exercício das liberdades fundamentais.

<sup>96</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução por COUTINHO, Carlos, Nelson. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 45.

<sup>97</sup> ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo, Rio de Janeiro, 1979, p. 134.

<sup>98</sup> Art. 3º da Lei **6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente**.

<sup>99</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: Estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 91.

A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém do mínimo, contudo, afirma que o acesso igualitário aos serviços de saúde, supostamente assegurados pela dicção do artigo 196 da Constituição Federal é utópico e demagógico, porquanto gera expectativas inatingíveis a todos os cidadãos.

Para o referido autor, o mínimo necessário à existência constitui um direito fundamental, uma vez que, no seu entender, sem este mínimo, cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais de liberdade.

Essa concepção do que seja mínimo existencial passa, necessariamente, por uma contextualização, porquanto cada nação tem uma realidade social, política, cultural e econômica distinta das demais. A leitura do mínimo vital passa a uma formulação em que as necessidades estão relacionadas com o patamar mínimo de vida aceitável em uma sociedade.

O direito ao mínimo existencial ecológico também encontra reconhecimento na Superior Corte de Justiça<sup>100</sup>, utilizados na fundamentação de suas decisões, conceituado nos seguintes termos:

Postula que, por trás da garantia constitucional do mínimo existencial, subjaz a ideia de que a dignidade da pessoa humana está intrinsecamente relacionada à qualidade ambiental. Ao conferir dimensão ecológica ao núcleo normativo, assenta a premissa de que não existe patamar mínimo de bem-estar sem respeito ao direito fundamental do meio ambiente sadio.

Segundo Flavia Piovesan<sup>101</sup>, destaca-se a prevalência dos direitos humanos, como princípio a reger o Brasil no âmbito internacional, no entanto, implica na plena integração de tais regras à ordem jurídica brasileira. Assim, a Carta Constitucional de 1988 alargou significativamente o campo dos direitos e garantias individuais fundamentais, na construção de um Estado Democrático de Direito que se afirma através dos fundamentos e objetivos perseguidos pela nação.

---

<sup>100</sup> SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Princípios de interpretação ajudam o STJ a fundamentar decisões na área ambiental**. Notícia de 31 de maio de 2010. Disponível: <http://www.stj.jus.br/portal/site/STJ>. Acesso: 20 jul. 2015.

<sup>101</sup> Como bem aponta Flavia Piovesan, a Carta Política de 1988 é a primeira constituição brasileira a consagrar um universo de princípios a guiar o Brasil no cenário internacional, fixando valores a orientar a agenda internacional do país. Nesse diapasão, destaca-se o princípio da prevalência dos direitos humanos, como princípio fundamental a reger o Estado brasileiro nas relações internacionais.

Dentre os fundamentos que alicerçam o Estado Democrático de Direito destacam-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Os direitos fundamentais destacam-se, neste contexto, como elementos básicos para a realização do princípio democrático.

No mesmo sentido, Ana Paula de Barcellos<sup>102</sup> defende que o conteúdo jurídico da dignidade da pessoa humana se relaciona com os chamados direitos fundamentais, isto é, terá respeitada sua dignidade o indivíduo cujos direitos fundamentais forem observados e realizados, ainda que a dignidade não se esgote neles.

Quanto ao âmbito de aplicação desta dignidade, acredita-se que deve ser aplicada e garantida ao indivíduo em si mesmo, isto é, pelo simples fato de ser indivíduo e de possuir dignidade inerente à sua condição, independente do estado físico que o ser humano esteja para expressar sua vontade, pois tem o direito de ser tratado com dignidade.

Desta forma, entende-se que não é necessário determinar todo o conteúdo ou pretensões do que seria dignidade humana, posto que se reflete no mínimo existencial, já que o princípio da dignidade humana contém, de fato, um campo livre para a deliberação política. O que persiste é determinar o conteúdo mínimo e os efeitos concretos, de modo que se eles não se realizem, seja possível impor seu cumprimento coativamente.

Ainda nessa linha, Ana Paula de Barcellos<sup>103</sup> representa o mínimo existencial como um subconjunto dentro dos direitos da segunda geração, conciliando o problema dos custos e dentro do que é possível exigir do Estado. Conforme o entendimento da autora, trata-se de um conjunto de direitos cuja missão fundamental é assegurar ao indivíduo uma esfera livre da intervenção da autoridade política ou do Estado, sendo um conjunto de direitos capaz de garantir a essencialidade do ser humano, entre outros critérios.

Assim, o Estado deve oferecer o mínimo possível (direitos fundamentais e direitos sociais) para que o indivíduo exerça sua liberdade e possa como consequência se desenvolver social e economicamente. Dentre as condições favoráveis para que os membros de uma sociedade se desenvolvam, está o meio ambiente sadio e equilibrado, competindo ao Estado, a implantação de políticas públicas que resguarde e proteja o meio ambiente, transformando a relação homem-natureza amistosa<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 82.

<sup>103</sup> Op. Cit. p. 96.

<sup>104</sup> Nesse contexto, Édís Milaré qualifica o mínimo existencial ecológico como direito fundamental personalíssimo, essencial à plena realização da pessoa humana, mas, também, entre os direitos personalíssimos, compreendidos como aquelas prerrogativas essenciais à realização plena da capacidade e da potencialidade da pessoa, na busca da felicidade e na manutenção da paz social. No Direito concreto, o direito positivo e o direito natural fundem-se exemplarmente.

Atualmente, é notório que o Direito a um Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado vem sendo garantido para toda a sociedade de forma ineficaz, isto porque, o ser humano acaba não sendo livre para viver em um ambiente sadio, se vislumbrarmos, também, as tendências do modelo econômico em vigor. Neste ponto, deve-se interpretar a liberdade como sendo um direito humano fundamental, positivado em diversas ordens jurídicas, sendo um direito individual com finalidade precípua de atender a Dignidade Humana. Isto porque, o ser humano, gozando de sua liberdade, poderá exercer outros direitos que também lhe são inerentes, direitos esses necessários para construir uma vida digna.

Quanto ao tratamento constitucional dado ao meio ambiente, a Carta Magna apresenta no Título II – Dos direitos e garantias fundamentais, no art. 6º, um rol exemplificativo dos direitos sociais tais como: saúde, educação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social; além do Título VIII – Da ordem social, para tratar pormenorizadamente da seguridade social, da saúde, da previdência social, da assistência social, da educação, da cultura e do desporto, da ciência e da tecnologia, da comunicação social, do meio ambiente, da família, da criança, do adolescente e do idoso e dos índios.

Alexandre de Moraes<sup>105</sup> afirma que o rol dos direitos fundamentais elencado na Constituição de 1988 é meramente exemplificativo, não excluindo outros direitos de caráter constitucional decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados.

José Afonso da Silva<sup>106</sup> leva em consideração também o parágrafo 2º do artigo 5º da CF de 1988, onde está previsto a possibilidade do sistema constitucional admitir outros direitos e garantias individuais não exauridos no artigo supracitado.

Dessa forma, deve-se entender que o direito ao meio ambiente sadio é um direito fundamental, decorrente do direito à vida, a teor do art. 5º, § 2º, combinado com o art. 225, caput, ambos da Constituição Federal de 1988. Desta forma o direito ao meio ambiente consiste no núcleo do chamado “mínimo existencial”, estreitamente vinculado ao princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos do Estado Brasileiro, disposto no art. 1º, III da Carta Magna.

Importante mencionar que a Constituição Federal de 1988 elencou uma nova categoria de bem, qual seja, o bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, dentro de um contexto de tutela de direitos adaptados às necessidades, principalmente metaindividuais ou transindividuais. Esse bem não se confunde com os denominados bens públicos, nem tampouco com os bens classificados como privados. Surge como conceito disposto na Lei

---

<sup>105</sup> MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 69.

<sup>106</sup> SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 74.

Federal n. 8078/90, que orienta a CF/88, fundamentando a natureza jurídica de um novo direito: o Direito Difuso.

O art. 225 da CF/88 estabelece a existência de uma norma vinculada ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, onde todos os indivíduos são titulares desse direito, sendo o direito da cada um como pessoa humana.

Nas palavras de Celso Fiorillo<sup>107</sup>, o bem ambiental é, portanto, um bem que tem como característica constitucional mais relevante por ser essencial a sadia qualidade de vida, sendo ontologicamente de uso comum do povo, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais, sendo, portanto, bens fundamentais à garantia da dignidade da pessoa humana. Isso importa dizer que uma vida sadia é uma vida com dignidade.

Com isso, podemos afirmar que há um piso vital mínimo imposto pela Carta Magna de 1988, como garantia da possibilidade de realização histórica e real da dignidade da pessoa humana no meio social. Para assegurar a dignidade da pessoa humana tem-se de assegurar concretamente os direitos sociais previstos no artigo 6º da Carta Magna, que por sua vez, está atrelado ao caput do art. 225, normas essas que garantem como direitos sociais, a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição, assim como, o direito ao meio ambiente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida.

A despeito de ser ainda muito tímida a proteção ambiental nos instrumentos de Direito Internacional dos Direitos Humanos, tanto em níveis global e regional, não se pode desconsiderar que o meio ambiente é inerente à proteção da saúde, dignidade e bem-estar humano das presentes e futuras gerações.

Já no que diz respeito à proteção do homem no Direito Ambiental Internacional, verificou-se a crescente preocupação com a sobrevivência da humanidade, vez que é cediço que o homem possui uma imensa capacidade de autodestruição, ocasionada pelo descaso com a proteção da natureza, da qual depende para perpetuar a sua existência.

Por esse motivo, pode-se afirmar que proteger o meio ambiente é proteger o homem do próprio homem. Para Cançado Trindade<sup>108</sup>, os direitos humanos, o meio ambiente sadio e equilibrado, bem como, o direito ao desenvolvimento, constituem três peças da mesma trilogia. Observa o autor que a proteção ao meio ambiente teve reconhecimento desde 1972 com a

---

<sup>107</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 132.

<sup>108</sup> TRINDADE, Antônio A. Cançado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente. Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional**. Porto Alegre: Fabris Editora, 1993. p. 72.

Declaração de Estocolmo reconhecendo como um direito fundamental aos indivíduos, a existência de um meio ambiente sadio e equilibrado, sendo condição necessária à efetividade de numerosos direitos da pessoa humana para as gerações presentes e futuras.

No plano da proteção dos direitos do homem exige-se a relação entre a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente de forma sistematizada. Atualmente, a luta pela proteção ambiental acaba se identificando em grande parte com a luta dos direitos humanos quando se prima pela melhoria da qualidade de vida. Contudo, inexistente um estudo que ateste a profunda relação entre a proteção dos direitos humanos e ambiental. O foco, porém deve transcender a questão dos recursos naturais e a sua exploração para alcançar o tema crucial das condições de vida, do bem estar da população. Esta visão antropocêntrica favorece a aproximação entre os universos dos direitos humanos e do direito ambiental.

No plano global, o Grupo de Consultores Jurídicos do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) <sup>109</sup> tem insistido na necessidade de estabelecer essa relação. O PNUMA reconheceu a importância do meio ambiente sadio e do direito ao desenvolvimento como um direito humano para a consideração de problemas da condição de vida como erradicação da pobreza, as pressões demográficas, a saúde, a educação, a nutrição, a moradia e a urbanização.

Rechaça que tal situação interfere na saúde humana e provoca problemas ambientais. Nessa análise, se sustenta uma visão ampla do direito à vida, abarcando as condições dignas e adequadas para se viver, onde também se levaram em conta os efeitos de tais problemas sobre o meio ambiente e sobre a saúde humana, ao mesmo tempo e conjuntamente.

Através de outros estudos, como as Conclusões e Recomendações do Rio de Janeiro (Rio 92) <sup>110</sup> insistiram que o direito ambiental é um instrumento essencial para a melhoria da qualidade de vida, relacionando basicamente a saúde humana e o meio ambiente. Verificou-se também que deveria levar em conta as condições sociais, econômicas e políticas, e as necessidades dos países em desenvolvimento, devendo os projetos futuramente implantados estarem dirigidos a harmonizar as preocupações com o desenvolvimento e o meio ambiente.

A maioria dos direitos econômicos, sociais e culturais e os direitos civis e políticos mais básicos demonstram uma relação íntima. Afinal, há um paralelo entre a evolução da proteção dos direitos humanos e a proteção do meio ambiente. Assim, o vínculo entre meio

---

<sup>109</sup> **PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA MEIO AMBIENTE.** Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/agencias\\_pnuma.php](http://www.onu-brasil.org.br/agencias_pnuma.php). Acesso em: 20. jul. 2015.

<sup>110</sup> **CONFERÊNCIA RIO-92.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>. Acesso: 22. jul. 2015.



ambiente e os direitos humanos está claramente demonstrado pelo feito de que a degradação ambiental pode agravar a violação de direitos humanos, e por sua vez, a violação dos direitos humanos pode igualmente levar a degradação ambiental ou tornar mais difícil a proteção ambiental.

É certo que o direito à vida é hoje universalmente reconhecido como um direito humano fundamental ou básico, pois o gozo deste direito é uma condição necessária do gozo dos demais direitos humanos. Sob os instrumentos internacionais de direitos humanos, esse direito é acompanhado de uma asserção legal de proteção e da obrigação negativa de ninguém privar arbitrariamente sua vida. Essa obrigação negativa faz-se acompanhar da obrigação positiva de tomar providências apropriadas para proteger e preservar a vida humana.

O direito fundamental à vida se constitui, então, no direito de todo ser humano não ser privado de sua vida e o direito de todo ser humano dispor dos meios apropriados de subsistência e de um padrão digno de vida. O primeiro faz parte da área dos direitos civis e políticos, o segundo dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Nessa perspectiva, o direito a um meio ambiente sadio configura-se como extensão ou corolário do direito à vida. Logo, têm os Estados a obrigação de evitar riscos ambientais que causem prejuízo à vida, e de colocar em funcionamento sistemas de monitoramento e alerta imediato para detectar riscos ambientais sérios e sistemas de ação urgente para lidar com tais ameaças, utilizando de seu Poder de Polícia para impor uma fiscalização eficaz.

Nessa mesma linha, na I Conferência Européia sobre o Meio Ambiente e os Direitos Humanos (Estrasburgo, 1979), ressaltou-se que a humanidade necessitava se proteger das ameaças do meio ambiente, em especial quando tais ameaças tinham repercussões negativas sobre a condição de existência - a própria vida, a saúde física e mental, o bem-estar das gerações futuras e presentes. Em outras palavras, o direito ao meio ambiente sadio salvaguarda a vida sob dois aspectos: a existência física e a saúde dos seres humanos, e a dignidade desta existência.

Portanto, dentre as medidas positivas prestadas por parte do Estado encontra-se o direito de se ter um meio ambiente sadio e equilibrado, fundamental para que o ser humano desfrute de uma vida digna, com saúde e possibilidade de viver com liberdade, já que o indivíduo será livre quando exercer o poder de escolha em sua vida, base do mínimo existencial.

### 3.2 ASPECTOS RELEVANTES SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O Plano de Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187)<sup>111</sup> entrou em vigor na data de 29 de dezembro de 2009 e visa incentivar o desenvolvimento e aprimoramento de ações de mitigação no Brasil, colaborando com o esforço mundial de redução das emissões de gases de efeito estufa<sup>112</sup>, bem como objetiva a criação de condições internas para lidar com os impactos das mudanças climáticas globais (adaptação).

Menciona que a mesma norteará a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, dos planos estaduais, bem como de outros planos, programas, projetos e ações no Brasil relacionados, direta ou indiretamente, à mudança do clima.

O Plano estrutura-se em quatro eixos: oportunidades de mitigação; impactos, vulnerabilidades e adaptação; pesquisa e desenvolvimento; e educação, capacitação e comunicação. Seus objetivos principais são:

- 1) Identificar, planejar e coordenar as ações para mitigar as emissões de gases de efeito estufa geradas no Brasil, bem como àquelas necessárias à adaptação da sociedade aos impactos que ocorram devido à mudança do clima;
- 2) Fomentar aumentos de eficiência no desempenho dos setores da economia na busca constante do alcance das melhores práticas;
- 3) Buscar manter elevada a participação de energia renovável na matriz elétrica, preservando posição de destaque que o Brasil sempre ocupou no cenário internacional;
- 4) Fomentar o aumento sustentável da participação de biocombustíveis na matriz de transportes nacional e, ainda, atuar com vistas à estruturação de um mercado internacional de biocombustíveis sustentáveis;
- 5) Buscar a redução sustentada das taxas de desmatamento, em sua média quinquenal, em todos os biomas brasileiros, até que se atinja o desmatamento ilegal zero;
- 6) Eliminar a perda líquida da área de cobertura florestal no Brasil, até 2015;
- 7) Fortalecer ações intersetoriais voltadas para redução das vulnerabilidades das populações;

---

<sup>111</sup> **POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS.** Lei 12.187/09. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm). Acesso em: 11 de jun. 2015.

<sup>112</sup> Segundo o [Decreto nº 7.390/2010](#), que regulamenta a Política Nacional sobre Mudança do Clima, a linha de base de emissões de gases de efeito estufa para 2020 foi estimada em 3,236 GtCO<sub>2</sub>-eq. Assim, a redução absoluta correspondente ficou estabelecida entre 1, 168 GtCO<sub>2</sub>-eq e 1,259 GtCO<sub>2</sub>-eq, 36,1% e 38,9% de redução de emissões, respectivamente.

8) Procurar identificar os impactos ambientais decorrentes da mudança do clima e fomentar o desenvolvimento de pesquisas científicas para que se possa traçar uma estratégia que minimize os custos sócio-econômicos de adaptação do País.

O Plano Nacional sobre Mudança do Clima apresenta também algumas metas, que se reverterão na redução de emissões de gases de efeito estufa, além de outros ganhos ambientais e benefícios socioeconômicos. São algumas delas:

- reduzir o índice de desmatamento anual da Amazônia (redução de 80% até 2020 de acordo com o [Decreto nº 7390/2010](#));
- ampliar em 11% ao ano nos próximos dez anos o consumo interno de etanol;
- dobrar a área de florestas plantadas, para 11 milhões de hectares em 2020, sendo 2 milhões de ha com uso de espécies nativas;
- troca de 1 milhão de geladeiras antigas por ano, em 10 anos;
- aumento da reciclagem de resíduos sólidos urbanos em 20% até 2015;
- aumento da oferta de energia elétrica de co-geração, principalmente a bagaço de cana-de-açúcar, para 11,4% da oferta total de eletricidade no país, em 2030;
- redução das perdas não-técnicas na distribuição de energia elétrica à taxa de 1.000 GWh por ano, nos próximos 10 anos.

Para alcançar as metas nacionais voluntárias de redução de emissão de gases do efeito estufa, a Política Nacional sobre Mudança do Clima exige o desenvolvimento de planos de mitigação específicos para frear as emissões nos setores florestal, siderúrgico, agrícola, energético, industrial, de transporte e de mineração brasileiros. Um plano de adaptação para o sistema de saúde também teria que ser desenvolvido.

Destaques adicionais da política climática nacional incluem iniciativas para conservar e apoiar a recuperação de biomas nacionais, consolidar e expandir as áreas de proteção (especialmente na Amazônia), aumentar a eficiência energética e continuar expandindo o fornecimento de fontes de energia renováveis.

Trata-se de um plano não só interministerial, mas nacional, isto é, deve contar com a contribuição tanto de estados e municípios como dos diversos setores da sociedade - algo que ocorreu a contento em sua elaboração, com a realização de consultas públicas e de reuniões setoriais promovidas pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, bem como por meio da consideração das deliberações da III Conferência Nacional do Meio Ambiente.

Ainda sobre o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, este possui caráter dinâmico e passará por revisões e avaliações de resultados sazonalmente, para que possa ser implementado em consonância com os desejos e desígnios da sociedade brasileira.

A governança da PNMC cabe ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e seu Grupo Executivo, instituídos pelo [Decreto presidencial nº 6.263/2007](#). Os instrumentos para sua execução são, entre outros: o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Comunicação do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

É sabido que a maior parte das emissões de gases de efeito estufa do Brasil decorrem do corte e queima de florestas. Esse processo de alteração do uso do solo – de floresta para pastagens, agricultura, urbanização – gera sérios problemas socioambientais, uma vez que dificulta a adaptação dessas áreas em relação aos efeitos adversos da mudança climática. Importante e necessário, portanto, que a Política Climática cuide da proteção e recuperação da floresta nativa e dos serviços ambientais por ela providos.

No entanto, algumas medidas de adaptação podem ser economicamente viáveis e de aplicação imediata. O Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (2006), por exemplo, sugere como eficaz medida de adaptação a restauração das matas ciliares. Outra possibilidade concreta seria a melhoria e incremento das áreas verdes e da arborização urbana, já que tal medida afeta a maior parte da população brasileira. Acrescente-se que o armazenamento da água da chuva, a preservação e recuperação de mananciais e a utilização de transporte coletivo, ciclovias e facilidades para os pedestres estão entre as medidas de baixo custo de implementação e, para elas, existe tecnologia disponível.

Portanto, sempre que possível, as ações de combate à mudança climática devem conciliar as medidas de mitigação e adaptação. As estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança climática nos âmbitos local, regional e nacional constituem diretriz da PNMC (art. 5º, IV).

Em suma, a falta de tecnologias para mitigação ou adaptação aos efeitos da mudança climática não pode ser utilizada como argumento para a inércia do Poder Público e da coletividade, haja vista existirem alternativas disponíveis, a exemplo do desmatamento evitado e da recuperação de áreas degradadas.

### 3.3 SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A exploração dos recursos naturais vem acelerando o processo de degradação ambiental e criando riscos intoleráveis ao meio ambiente e a tudo o que dele depende, especialmente no tocante aos recursos renováveis.

Em todo o planeta, as espécies marinhas, terrestres e aéreas, as florestas tropicais e sua incomensurável reserva genética, a água potável, etc., estão em um movimento acelerado de diminuição, já que a exploração é maior e mais veloz que a renovação. Esta crise, acrescida da mudança climática e da destruição da atmosfera, afetam a vida humana e de todos os seres vivos de forma alarmante e talvez irreversível.

Os progressos surgidos depois desta Conferência de Estocolmo para uma melhor proteção do meio ambiente foram indubitáveis. Entretanto ao terminar a década dos oitenta, a humanidade encontrou-se diante de uma situação ambiental agravada, mais complexa e globalizada; as recomendações da Declaração de Estocolmo se dispersavam e a crise ambiental do Planeta se maximizava. Urgia a necessidade de construir uma nova ordem ecológica que garantisse a preservação do patrimônio ambiental planetário a partir de um objetivo difícil mas necessário: o desenvolvimento sustentável.

A solução que tem sido buscada é o desenvolvimento sustentável, através da bioética, que satisfaz as necessidades do presente, mas sem comprometer a continuidade dos recursos.

Na verdade, sustentabilidade nada mais é do que uma forma de desenvolvimento econômico que prega que se deve atender às necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras.

Regra geral, o bem jurídico ambiental deve ser preventivamente protegido, visto que em muitos casos, eventuais danos não podem ser adequadamente reparados. Dentro de tal sistema, destacam-se alguns princípios, como o da prevenção, da precaução, do poluidor pagador e do usuário pagador.

O princípio da prevenção destina-se a prevenir danos previsíveis (há certeza do dano) A ação aqui, não precisa do dano efetivo; a mera potencialidade de dano já é suficiente. O pedido será fundado em estudos científicos. Nesse sentido, entende-se que é mais eficiente e barato prevenir danos ambientais do que repará-los.

Já o princípio da precaução destina-se a prevenir danos imprevisíveis (danos que não possuem previsão científica). As ações propostas com fulcro nesse princípio devem pedir a inversão do ônus da prova, pois quem lucra com a atividade danosa deve provar a não agressão ao meio ambiente.

Sobre o princípio em questão, Paulo Affonso Leme Machado<sup>113</sup> enfatiza que:

A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata de precaução que tudo impede ou que em

---

<sup>113</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 69.

tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta.

Pelo princípio do poluidor-pagador, o agente responsável por poluir o meio ambiente deverá recuperar ou indenizar os danos a ele causados. Isso porque, quem preserva o meio ambiente através de medidas acauteladoras do dano, gasta com tal preservação. Assim, o empreendedor que não possuir este cuidado, como medida de justiça em relação àqueles que cuidam do meio ambiente, deverá ser onerado.

Por fim, o princípio do usuário-pagador prevê a cobrança de um valor econômico pela utilização de um bem ambiental. Infraconstitucionalmente, a Lei 6.938/81 faz alusão ao princípio em seu artigo 4º, VII, dentre um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Importante frisar que o direito ao desenvolvimento é outro direito de terceira geração (artigo 170 da Constituição Federal de 1.988). Entretanto, atualmente estes dois direitos estão em confronto, na medida em que o desenvolvimento das coletividades está amparado pela exploração insustentável dos recursos naturais. Há uma crise ambiental decorrente da globalização e massificação das relações.

Porém, a ideia central não consiste em impedir a industrialização e o desenvolvimento regional, nacional ou mesmo global, mas na utilização consciente dos recursos disponíveis, evitando o consumo insustentável e o acúmulo privilegiado de riquezas.

Nesse sentido, Paulo de Bessa Antunes<sup>114</sup> frisa o seguinte entendimento:

O consumo dos recursos naturais está absolutamente vinculado ao padrão de desenvolvimento adotado por cada nação considerada isoladamente e, fundamentalmente, pelo papel desempenhado por esta na ordem econômica internacional.

Assim sendo, o desenvolvimento sustentável não diz respeito a abandonar o consumo para preservar os recursos naturais, o que seria totalmente inviável na sociedade atual, mas sim de mudar hábitos e padrões de consumo e produção para suprir as necessidades da população, como moradia, educação, saúde e alimentação, mas também diminuir o desperdício e o consumismo desenfreado.

Portanto, a sustentabilidade existe para garantir uma melhor qualidade de vida para todas as gerações futuras, combinando interesses ecológicos, sociais oferecendo oportunidades

---

<sup>114</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 75.

de negócios para empresas que possam melhorar a vida das pessoas coletivamente consideradas.

Como um ato de cidadania, o consumidor também deve ser incentivado a fazer com que seu ato de consumo seja sustentável. Assim, cada cidadão deve analisar o que consome e fazê-lo de modo que a coletividade atual ou futura não seja prejudicada. Deste modo, a sociedade não mais compactuará com empresas não éticas, principalmente com aquelas que não têm preocupação clara com o meio ambiente.

Nesse ínterim, a educação ambiental também entra como grande aliada na conscientização do consumo responsável. O objetivo primordial é fazer com que o ser humano se sinta parte da natureza, utilize o consumo sustentável como recurso, compreenda o meio ambiente como problema e também como o sistema em que se vive e conseqüentemente, depende-se dele, para si e para as futuras gerações.

A conservação da biodiversidade não é apenas uma questão de proteger a vida silvestre e seus ecossistemas, mas sim de preservar as condições de sobrevivência do homem, por meio da manutenção dos sistemas naturais que sustentam a vida humana.

### 3.4 INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO E EFETIVAÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL

O meio ambiente é um direito humano de terceira geração, afeto à solidariedade, e amadurecido após os efeitos da 2ª guerra mundial. É o direito dos povos, já que os indivíduos passam a ser considerados membros de uma coletividade global marcada pela massificação das relações. E como direito fundamental, exige uma proteção adequada e efetiva.

Corroborando tal entendimento, Ingo Sarlet assevera que<sup>115</sup>:

Os direitos fundamentais de terceira dimensão, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem - indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa.

Os Direitos humanos são direitos essenciais inerentes à dignidade, positivados na ordem internacional e na ordem interna dos Estados como direitos fundamentais. Viabilizam

---

<sup>115</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia Dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 48.

uma convivência harmônica, pacífica e produtiva entre os indivíduos de uma coletividade, sendo essenciais à formação de um Estado Democrático. Dessa forma, o governo que se posiciona contrariamente a direitos basilares dá causa a revoluções, guerras, revoltas e à instabilidade social.

Os membros da coletividade e o Estado possuem o dever de não causar danos ao meio ambiente, mas ao Estado há a incumbência de fiscalizar, prevenir e reprimir as condutas indesejáveis e intoleráveis por meio da tutela administrativa e judicial, como a exigência de licenciamento ambiental, Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), criação de áreas especialmente protegidas ou a propositura de ações individuais e coletivas.

Qualquer atividade gera efeitos no meio ambiente, porém, só justificam uma intervenção estatal, administrativa ou judicial, aquelas que se apresentarem intoleráveis e indesejáveis, a partir de parâmetros científicos.

Para tanto, são previstos em nosso ordenamento instrumentos de proteção de tais direitos, com o objetivo de tutelar um “bem de todos”, a exemplo do Inquérito Civil Ambiental, Ação Civil Pública Ambiental, Ação Popular Ambiental e Mandado de Segurança Coletivo.

O Inquérito Civil é um instrumento pré-processual, de utilização exclusiva do Ministério Público Federal ou Estadual, que pode servir de base para o ajuizamento de ação judicial de tutela de direitos transindividuais, a exemplo da Ação Civil Pública em defesa do meio ambiente.

Tal procedimento administrativo de caráter investigatório foi introduzido no ordenamento por meio da Lei 7.347/1985, que trata da Ação Civil Pública. Pela sua concepção original, o Inquérito Civil, conduzido por organismos administrativos, visava a promover atividades investigativas preparatórias, com a pretensão de municiar o Ministério Público para a propositura de eventual ação civil pública. A idéia, antiga, foi retomada no ano de 1980, após estudos de alguns Promotores de Justiça do Estado de São Paulo, recepcionada, posteriormente, pela Constituição Federal.

Os Promotores de Justiça apresentaram o anteprojeto de lei que veio a culminar com a edição da Lei da Ação Civil Pública, de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico, Lei 7.347/85.

Entretanto, sua instauração é facultativa, sendo que o pressuposto exigido é a existência de fato determinado, do qual possa decorrer lesão a direitos ou interesses tutelados pelo Ministério Público. Todavia, o Promotor de Justiça, que é representante do Ministério Público, tendo a certeza da ocorrência do dano ambiental e apoio em instrução probatória



adequada, pode dispensar a realização de tal procedimento, dando início à Ação Civil Pública Ambiental contra o agente que causou o dano ao meio ambiente.

No âmbito ambiental, o papel do Promotor de Justiça é crucial para a defesa e preservação do meio ambiente. Assim, quando se tem notícia de qualquer ato ou fato que coloque em risco o ambiente ou já o tenha degradado, comprometendo a sadia qualidade de vida a que todos têm direito, o Ministério Público é obrigado a instaurar o Inquérito Civil para apuração dos acontecimentos.

Importante lembrar que o Inquérito Civil é instaurado por quatro possíveis meios: a) Portaria de instrução; b) despacho admitindo representação; c) determinação do Procurador Geral de Justiça ou; d) determinação do Conselho Superior do Ministério Público.

A conclusão do Inquérito Civil ocorre com a propositura da ação civil pública ou com o seu arquivamento, sempre por despacho motivado.

A Ação civil pública tem por objeto a tutela dos interesses difusos e coletivos, e pode ser promovida pelo Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista, e também por associação que esteja, concomitantemente, constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil, e que inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico<sup>116</sup>.

Por interesses difusos entende-se que tenham titularidade em pessoas indeterminadas (art. 81, I do Código de Defesa do Consumidor) e interesses coletivos que tenham titularidade pessoas integrantes de grupo, categoria ou classe (art. 81, III do Código de Defesa do Consumidor).

A legitimação ativa é dada pelo Ministério Público e órgãos co-legitimados. A Legitimação passiva é dada por um poluidor, pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, responsável, direto ou indiretamente, por atividade causada de degradação ambiental.

A competência é dada tanto de foro, como de jurisdição, onde a ação deve ser aforada no lugar onde o dano ocorreu ou deva ocorrer.

A Lei 6.938/81, ao definir a Política Nacional do Meio ambiente e conceder legitimação ao Ministério Público para a ação de responsabilidade civil contra o poluidor por danos causados ao meio ambiente, estabeleceu em nosso país, uma hipótese de Ação Civil Pública Ambiental.

---

<sup>116</sup> Art. 5º da Lei 7.347/85.

Se a origem da ação civil pública ambiental está na Lei 6.938/81, de caráter eminentemente material, seu perfil definitivo e acabado ocorre com a Lei 7.347/85, de cunho processual. Em caso de desistência ou abandono da ação, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.

A execução do julgado se dá como no sistema tradicional, acolhida a pretensão do autor, através de sentença que obrigue o réu a uma prestação de dar, fazer ou não fazer – nasce uma nova ação (ação executiva ou executória), por meio da qual possa a sanção devida ser aplicada ao condenado.

O artigo 3º, da Lei 7.347/85, que só previa ações condenatórias (ao pagamento em dinheiro ou às obrigações de fazer ou não fazer) ficou ampliado a todas as espécies de ações capazes, no caso, de propiciar adequada e efetiva defesa do meio ambiente.

Ao considerarmos o meio ambiente um patrimônio público, qualquer agressão a ele implica lesão aos interesses de incalculável número de pessoas de toda a coletividade, sendo, nesse caso, impossível distribuir eventual indenização entre todos os prejudicados. Por isso, o legislador decidiu revertê-la a um fundo para reconstituição de bens lesados.

Nesse sentido, a Lei 7.347/85 significou, sem dúvida, uma revolução na ordem jurídica brasileira, já que o processo judicial deixou de ser visto como mero instrumento de defesa de interesses individuais, para servir de efetivo mecanismo de participação da sociedade na tutela das situações fático-jurídicas de diferente natureza, vale dizer, daqueles conflitos que envolvem interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Após a redemocratização ocorrida no Brasil na década de 1980, houve a necessidade da redação de uma nova Constituição, sendo que a Carta Magna de 1988 admitiu a Ação Popular e ampliou o seu objeto, passando a proteger também os direitos difusos e coletivos.

A Constituição cidadã de 1988 inovou sob vários aspectos, dentre eles o da ação popular, posto que alargou o objeto desta ação constitucional, ao incluir expressamente a defesa do meio ambiente, dentre outros, no raio de abrangência da ação popular.

Para Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>117</sup>, a ação popular pode ser definida como:

A ação pela qual qualquer cidadão pode pleitear a invalidação de atos praticados pelo poder público ou entidades de que participe, lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa ou ao patrimônio histórico e cultural, bem como a condenação por perdas e danos dos responsáveis pela lesão.

---

<sup>117</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito Administrativo. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 459.

Nos termos da Constituição Federal, a legitimidade ativa para a propositura da Ação Popular é conferida a qualquer cidadão. A Lei 4.717/65, que também exige, para a propositura da ação popular, o status de cidadão, estabelece em seu artigo 1º, § 3º que “a prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral”, demonstrando a qualidade de eleitor, bem como a necessidade de estar em plena regularidade no que diz respeito às obrigações perante a Justiça Eleitoral.

Com relação a legitimidade passiva, determina a Lei 4.717/65, em seu artigo 6º, que a ação será proposta em desfavor das pessoas públicas e privadas, ou ainda contra entidades, autoridades, funcionários ou administradores que pratiquem, autorizem, aprovem ou ratifiquem atos de lesão ao patrimônio público.

O juízo para receber e julgar a ação popular é estabelecida pela origem do ato a ser anulado, sendo aplicável as regras processuais de competência.

Em caso de procedência da demanda, a sentença da Ação Popular poderá ser desconstitutiva-declaratória. Assim, a decisão proferida anulará o ato impugnado, condenando os responsáveis ou beneficiários a reparar o dano causado e em perdas ocorridas, bem como o pagamento de custas e despesas processuais, honorários advocatícios.

Entretanto, no caso de improcedência, há duas situações bem distintas; se a improcedência for no sentido de a ação popular ser infundada, a sentença produzirá efeitos de coisa julgada *erga omnes* e o ato atacado permanecerá válido; se a improcedência for decorrente de deficiência probatória, a decisão de mérito não fará coisa julgada *erga omnes*, podendo ser intentada nova demanda com os mesmos fundamentos e pedidos, pois prevalece nestes casos é de se prevalecer o interesse público.

A Constituição Federal de 1.988 trata do mandado de segurança coletivo em seu artigo 5º, inciso LXX. Porém, apenas em 2009, a Lei n. 12.016 disciplinou o remédio do mandado de segurança coletivo, em seu art. 21, ao afirmar que este pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária, ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, um ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial.

Saliente-se, entretanto, que o Superior Tribunal de Justiça admitiu anteriormente a legitimidade ativa do Ministério Público para o mandado de segurança coletivo<sup>118</sup>.

Assim sendo, tendo como objetivo tutela de direitos coletivos *lato sensu*, o Ministério Público também possui legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo, por força do inciso III e § 1º do art. 129 da Constituição Federal.

Em face de interpretação literal do texto referente ao mandado de segurança na Constituição, só pode ser o sujeito passivo de tal ação a autoridade pública ou a pessoa ou empresa exercendo atividade típica e delegada do Estado que perpetra a ilegalidade ou abuso contra o meio ambiente.

Trata-se de uma das grandes diferenças entre o mandado de segurança ambiental e a ação civil pública: enquanto aquele se atém a ato lesivo ou abusivo da autoridade, este combate diretamente o poluidor, no entendimento que é trazido pela lei 6.938/81.

Em razão local, o foro para ajuizamento da ação constitucional em cotejo é o da sede da autoridade coatora, ainda que a extensão do dano abranja outros territórios ou que o ato acoimado tenha se passado em local diverso (observadas as exceções com relação aos foros privilegiados, de caráter constitucional).

A competência material pode ser estadual ou federal, dependendo da natureza jurídica da autoridade coatora. Como regra, a Justiça Federal só se ocupa de mandados de segurança contra os agentes e pessoas jurídicas subordinadas à União, enquanto que a Justiça estadual tem o ônus da competência residual.

Por se tratar de sentença com efeitos destinados a exaurir ordens de fazer ou não fazer, a sentença em sede de mandado de segurança coletivo ambiental é eminentemente mandamental.

Se procedente o pedido consubstanciado no mandado de segurança coletivo ambiental, ter-se-á coisa julgada material. Porém, mais do que a coisa julgada material (art. 469, CPC), reveste-se a sentença de efeitos *erga omnes*, isto é, a destinação de toda a ordem emanada do Poder Judiciário é concedida a todos, indistintamente, porque o objeto atingido pelo efeito da sentença não tem determinado número de pessoas, mas sim a universalidade de seres humanos.

#### **CAPÍTULO IV – RESPONSABILIDADE POR DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE NO ORDENAMENTO BRASILEIRO**

---

<sup>118</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REsp. 736.524/SP. Acesso em: 17 maio 2015. Disponível em [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br).

Através de um panorama geral, busca-se apontar as possibilidades de responsabilidade que, em um único ato, podem detonar a imposição de sanções administrativas, penais e civis. Os atos lesivos ao meio ambiente provocam uma repercussão jurídica tripla, e essa tríplice tutela se tornou um elemento fundamental da sadia qualidade de vida moderna. Embora prevista na Constituição Federal Brasileira, a tutela do meio ambiente ainda enfrenta uma série de desafios e obstáculos oriundos do crescimento e do desenvolvimento econômico. Para tanto, a responsabilidade tem se apegado á teoria objetiva. No mesmo sentido, Francisco José Marques Sampaio<sup>119</sup> entende que para se conseguir a efetiva reparação do meio ambiente é necessário que se aporte à teoria objetiva.

Criada e desenvolvida, em diversas etapas, como meio de fazer com que a responsabilidade civil pudesse responder aos desafios que se colocavam diante da sociedade que presenciou a introdução das máquinas no processo produtivo e, em tempo mais recente, ao emprego de veículos motorizados como o meio de transporte.

A constante mutação da sociedade calcada nas condutas e nas atividades lesivas ao meio ambiente acabou por desafiar a ciência jurídica a um estudo detalhado nas formas de reparação do dano ambiental e na integração entre o Direito e a Economia, a fim de proporcionar o desenvolvimento sustentável. Nos últimos anos, tornou-se mais intensa, na doutrina jurídica brasileira e estrangeira, a abordagem de problemas ligados a danos causados ao meio ambiente e a maioria dos autores adere à teoria do risco integral, que não permite nenhum tipo excludente da responsabilidade.

Afinal, quem não respeitar o meio ambiente natural estará ofendendo a dignidade da pessoa humana. Vale dizer que o dano resultante da agressão ambiental afeta, não só homem, mas também “todas as outras formas de vida e a ofensa ao meio ambiente é uma ofensa ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana”<sup>120</sup>. Como tal, para a efetiva tutela do meio ambiente equilibrado, a responsabilidade objetiva fundada no risco integral passa a ser uma alternativa à altura do quadro de agressões existentes no Brasil.

Destarte, basta que o proprietário não cumpra com a sua função social ou mesmo que sua atividade econômica tenha possibilidade, mesmo que remota, de poluir o meio ambiente natural, se justifica a teoria do risco integral. Daí, a justificativa do poder público constituinte

---

<sup>119</sup> SAMPAIO, Francisco José Marques. **Evolução da responsabilidade civil e reparação de danos ambientais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.61.

<sup>120</sup> Idem, p. 135.

normatizar a tríplice tutela do meio ambiente. A Lei 6.938/81, no Art.14, “§ 1º Sem prejuízo das penas administrativas previstas nos incisos do artigo, o poluidor é obrigado, independentemente de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiro, afetados por sua atividade” e da Constituição Federal trata da efetiva tutela do meio ambiente e a responsabilidade dos seus agressores.

O simples ato de agressão ao meio ambiente, constitui uma ofensa à dignidade da pessoa humana, pois ofende um princípio constitucional fundamental. Sem dúvida a ofensa ao princípio fundamental requer um tratamento adequado e que a reparação seja à altura do dano causado. Para tanto, este trabalho de pesquisa limitar-se-á a uma breve análise dos princípios que norteiam a responsabilidade civil de natureza ambiental bem como noticiar as possibilidades de responsabilizar os possíveis poluidores, defendendo o entendimento de que todo poluidor que cria o risco para coletividade e lucra com ela deve suportar os prejuízos oriundos da sua conduta, toda vez que sua atividade estiver ligada à atividade econômica.

#### 4.1 PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO DO DANO

O princípio da reparação do dano não oferece eficácia em concreto na proteção do meio ambiente, uma vez que este não impede que o dano ocorra, apenas dá possibilidade ao Estado e à sociedade de cobrarem ao causador deste sua reparação, ou seja, busca por meio da indenização ou reconstituição do meio ambiente natural degradado a reparação do dano. Entretanto, têm-se situações em que não é possível voltar à situação anterior, por exemplo, extinção de determinadas espécies de animais ou plantas existentes em determinada área degradada, daí a afirmação de difícil reparação ou mesmo mensuração. É sabido que há dificuldade de mensurar o prejuízo ambiental, entretanto, este princípio possibilita que o Estado cobre indenizações ou no mínimo restituições, na tentativa de retornar, dentro do possível, ao estado anterior a conduta danosa, embora a situação a quo não seja possível.

Apesar de não ser possível a reconstituição original, a reparação deve ser integral, pois envolve um interesse público violado. O professor Marcos Destefenni<sup>121</sup> aponta algumas formas de reparação, tais como: a) Restauração natural ou reparação in natura; b) Compensação; c) Indenização.

Entende-se também que sempre que possível a reparação, deve-se primar pela natural em relação à pecúnia, por se tratar de um direito difuso fundamental reconhecido pela

---

<sup>121</sup> DESTEFENNI, Marcos. **A responsabilidade civil ambiental e as formas de reparação do dano ambiental: aspectos teóricos e práticos.** Campinas: Bookseller, 2005, p. 185.

Constituição Federal de 1988, como um bem comum de todos e essencial à sadia qualidade de vida.

Por se tratar de um bem comum e essencial à sadia qualidade de vida, o princípio da reparação é de fundamental importância, pois decorre daí a preocupação em responsabilizar os agressores do meio ambiente bem como de exigir, na forma da lei que eles restaurem ou mesmo indenizem, não o órgão público que é um mero aplicador da lei, mas sim toda a sociedade, que é detentora desse bem. O “Direito Ambiental deve buscar um equilíbrio entre os diferentes aspectos que compõem o sistema de proteção legal do meio ambiente”<sup>122</sup>.

A propriedade privada rural que permanecer, ou mesmo continuar a impactar o meio ambiente de forma predatória, deve estar ciente de que, qualquer que seja a agressão ao meio ambiente que resulte em dano ou prejuízo para toda a coletividade, tem por obrigação restituir tudo o que lhe foi tirado, sem prejuízo de outras sanções, sendo afastada ou mesmo impedida de continuar a atividade. No mesmo sentido, Paulo de Bessa Antunes entende que o prejuízo financeiro e ambiental decorrente da atividade predatória individual não pode ser suportado por toda a sociedade, a seguir: “não se pode admitir que a sociedade, em conjunto, sustente o ônus financeiro e ambiental de atividades que, fundamentalmente, irão significar um retorno econômico individualizado”<sup>123</sup>.

Vale dizer que o poluidor ou potencial poluidor, são obrigados a reparar o dano independentemente de qualquer ocorrência ou não de dano ao meio ambiente. A teoria do risco integral deve orientar e fundamentar o princípio da reparação do dano, uma vez que a sociedade não pode suportar o ônus oriundo de um dano ou ameaça de um dano ao meio ambiente decorrente de um direito individual. Ademais o dano ambiental se caracteriza basicamente pela pulverização de vítimas e pela difícil reparação e valoração, daí porque o ordenamento pátrio busca novos instrumentos processuais para tutelar o meio ambiente.

Há duas formas principais de reparação do dano ambiental: a recuperação natural ou o retorno ao status quo ante e a indenização em dinheiro, sendo que modalidade ideal é primeira, uma vez que pode garantir a inteira fruição do bem ambiental, restando a segunda opção apenas para o caso da reconstituição ser inviável. De qualquer forma, o que se busca é impor um custo ao poluidor, de forma não apenas punitiva, mas principalmente preventiva.

#### 4.2 REPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

---

<sup>122</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011, p.152.

<sup>123</sup> Idem, p.31-2.

O Direito Ambiental, como já dito, tem três esferas básicas de atuação: a preventiva, a reparatória e a repressiva, sendo que a atuação preventiva é tida como a mais importante. Tal princípio é decorrência do art. 1.525, do Código Civil, e art. 225, § 3º, da CF, que estabelecem a independência entre as responsabilidades, administrativa, civil e criminal.

No direito comum, o regime da responsabilidade extracontratual de aplicação geral é o da responsabilidade subjetiva, fundada na culpa ou dolo do agente causador. Segundo a doutrina dominante, na legislação ambiental o dano ambiental é regido pelo sistema da responsabilidade objetiva, fundada no risco, prescindindo por completo da culpabilidade do agente causador, sendo exigível para a responsabilização apenas o nexo de causalidade entre o dano e a atividade causadora do mesmo.

O nexo de causalidade equivale à relação de causa e efeito entre a atividade do agente e o dano dela advindo, de forma a se concluir que o dano oriundo dessa atividade é suficiente para estabelecer o dever de reparação do prejuízo, o que não é tarefa fácil, dada à complexidade e multiplicidade de causas, fontes e comportamentos dos problemas ambientais.

Contudo, existe uma teoria que vem sendo utilizada em contrapartida à teoria do risco integral, denominada de teoria do risco-proveito que é conseqüência de um dos princípios básicos da Proteção do Meio Ambiente ligado ao princípio do poluidor-pagador, uma vez que possibilita e admite fatores capazes de excluir ou diminuir a responsabilidade como: o caso fortuito e a força maior, o fato criado pela própria vítima (exclusivo ou concorrente), a intervenção de terceiros e, em determinadas hipóteses, a licitude da atividade poluidora.

A responsabilidade civil de uma forma geral é a violação às normas vigentes decorrentes de condutas ilícitas que causam danos (código civil, 2002, art.186) que por sua vez implicam a imputação de responsabilidade àquele que tenha dado causam a ruptura da ordem pública. Neste sentido Francisco Amaral<sup>124</sup> afirma:

A importância da caracterização, estudo e disciplina no ato ilícito reside no fato de ele ser uma das principais fontes das obrigações, fazendo nascer uma relação jurídica cujo objeto é o ressarcimento do dano causado, a indenização. E como a obrigação de indenizar inclui-se no conceito amplo de responsabilidade civil um dos mais importantes setores do Direito contemporâneo, a importância do ato ilícito esta, precisamente, no fato de ser o elemento fundamental da teoria da responsabilidade civil, conjunto de princípios e normas que definem o ato ilícito e sua autoria e obrigam a reparação do dano.

---

<sup>124</sup> AMARAL, Francisco. **Código de Direito civil** – introdução. 4º ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 530.



E a responsabilidade civil ambiental assegura, em legislações esparsas, que em meio ambiente protegido e fiscalizado, evitam-se práticas destrutivas decorrentes do abuso da atividade econômica ou pela inércia do Poder Público. A responsabilidade civil ambiental nos termos da Constituição Federal tem o caráter repressivo e punitivo<sup>125</sup>, o art. 225, §3º diz que: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”; o infrator está sujeito a sanções, caso não cumpra os preceitos constitucionais e as normas reguladoras do meio ambiente.

Como se vê, em um único ato, o causador do dano pode sofrer sanções civis, criminais e administrativas, o ato ilícito conceituado no art.186 do Código Civil é uma das principais fontes da obrigação, como afirma Francisco Amaral<sup>126</sup>:

É tão importante que dele nasce à relação jurídica que cujo objeto é o ressarcimento do dano causado, contudo na responsabilidade civil ambiental o legislador previu a simples presença do nexos causal entre a lesão e determinada atividade é suficiente para ser responsabilizado, não há mais a necessidade da configuração do elemento subjetivo – dolo ou culpa ou mesmo a ilicitude do ato.

Destarte, também é diretamente responsável aquele que de alguma forma comete um ato ilícito por meio de uma ação ou omissão voluntária, na proteção e fiscalização do meio ambiente, ou seja, tinha a obrigação de agir e não o fez. Neste caso, temos a omissão voluntária - quando não se faz o que a lei manda - há, então, uma responsabilidade indireta, enquanto a responsabilidade direta pode-se verificar na ação direta do próprio causador do dano.

O tema da Responsabilidade Civil Ambiental trouxe uma nota das possibilidades de responsabilizar o poluidor e ou proprietário rural que no exercício de um direito, em que o meio ambiente esteja envolvido, está sujeito às normas do Direito Ambiental, ou seja, agredir um bem de todos constitui ato ilícito e obriga o agressor a reparar o dano.

#### 4.3 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

O meio ambiente é um bem essencialmente difuso, de interesse comum, transcende o interesse privado e os limites geopolíticos. Sua destinação é comum, razão pela qual a tutela

---

<sup>125</sup> MILLARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 327.

<sup>126</sup> AMARAL, Francisco. **Código de Direito civil** – introdução. 4º ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 565.

administrativa do ambiente, por meio de instrumentos legais do direito ambiental, conduz a própria ação do poder público para um sistema de gestão ambiental, que nada mais é do que um conjunto de medidas necessárias à prática da tutela administrativa ambiental a ser efetivada pelos órgãos da Administração Pública e da sociedade organizada conjuntamente, especificamente com relação ao aspecto executivo propriamente dito.

Assim, os atos da administração pública estão ligados a alguns princípios que o fundamentam e informam, devendo sempre estar previstos em lei. Entre os princípios orientadores temos o da reserva legal, da legalidade, do contraditório, ampla defesa, entre outros. Cabe ao administrador público, por meio do poder de polícia, investigar e aplicar sanções administrativas de forma coercitiva para evitar possível agressão ao meio ambiente, tendo em conta que as penalidades administrativas são impostas aos infratores pelos próprios órgãos da administração pública oriundo de previsão legal<sup>127</sup>. Contudo, há infrações administrativas que decorrem de atos da própria administração.

Neste sentido, algumas pessoas jurídicas de direito público também são responsáveis no que toca à omissão do Estado; a probidade é conduta exigível da administração pública. Tomar-se-á como exemplo uma hipótese onde o Estado não atua onde deveria atuar, não observando as regras de licenciamento, ficando inerte na construção dos lixões bem como na implementação de tratamento de esgoto, etc.

A hipótese acima reporta ao dever do Estado em tutelar um bem difuso, que não agindo passa a ser responsável e deve submeter-se às regras e às sanções decorrentes de seus atos. E, o fato de o Estado sofrer sanções, pecúnia, oriundas da ingerência de seus administradores, e pagando as referidas obrigações, essas, transformam-se em encargo para toda a sociedade, pois se sociabiliza o prejuízo originado da ingerência administrativa em face de uma sociedade cumpridora dos seus deveres (pagam seus impostos) e na qual não podem ser penalizados a pagar.

Na verdade, a negligência por meio de uma conduta omissiva, constitui a responsabilidade subjetiva. No mesmo sentido e sustentado pelo Professor Celso Antonio Bandeira de Mello<sup>128</sup> há responsabilidade subjetiva:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da

---

<sup>127</sup> MILLARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 685.

<sup>128</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 10º ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p.624.

responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. “Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo”.

Cabe aqui chamar atenção para o princípio da solidariedade entre os responsáveis, na qual se pergunta: Quem lucra com a atividade?<sup>129</sup>. Com escopo de responsabilizar diretamente o beneficiado, se a resposta for da atividade econômica privada, deve-se aplicar a responsabilidade objetiva e, se negativa o Estado responde subjetivamente. O entendimento de Edis Milaré<sup>130</sup> é no sentido de que o Estado é solidariamente responsável pelos danos ambientais provocado por terceiros, já que tem o dever de fiscalizar e impedir e evento danoso. No mesmo sentido, o jurista Paulo de Bessa Antunes<sup>131</sup> descreve que “A incidência da responsabilidade é bastante abrangente, pois deverá responder pela infração todo aquele que cometer incentivar ou se beneficiar da prática da infração. A ação e omissão devem ser entendidas como qualquer causa sem a qual a infração não teria ocorrido”. Mas, segundo o Prof. Nelson Nery Junior:

O fato da Administração pública dever agir somente no sentido positivo da lei, isto é, quando lhe e por ela permitido, indica a incidência da clausula due process no direito administrativo. A doutrina norte-americana tem-se ocupado do tema, dizendo ser manifestação do principio do devido processo legal o controle dos atos administrativos, pela própria administração e pela via judicial. Os limites do poder de polícia da administração são controlados pela clausula do due process.

Por derradeiro, a responsabilidade administrativa no que toca a tutela do meio ambiente, está submetida ao Princípio do Poder dever e o Estado responde solidariamente pelos danos de seus agentes causarem.

Responsabilidade Civil do Estado. Legitimidade passiva ad causamdo Estado. Principio da responsabilidade. Aplicação. Ato praticado pelo agente notorial (delegado). Legitimidade passiva do Estado na relação jurídica processual, em face da responsabilidade objetiva da Administração. (1 STF, Rec. Ext. 212.724/8, MG, Rel. Min.Maurício Corrêa, J.em 30.03.1999, Dj de 06.08.1999).<sup>132</sup>

<sup>129</sup> MILLARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 3 ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 766

<sup>130</sup> Idem, p. 767.

<sup>131</sup> 4 ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011.

<sup>132</sup> Apud. Elida Séguin – **O direito ambiental**. RJ. Forense, 2002.pág.368.

Vale dizer que na esfera administrativa, as infrações de origem ambiental, o Estado é responsável por toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente<sup>133</sup>.

#### 4.4 RESPONSABILIDADE PENAL AMBIENTAL

Por ser considerado fundamental à pessoa humana é que o meio ambiente equilibrado é tutelado pelo Estado em todos os aspectos, sendo que na esfera penal, as agressões ao meio ambiente são responsabilizadas por meio das sanções penais. A figura do tipo penal ambiental surge apenas, de forma diminuta, no Código Penal de 1940 e na Lei de Contravenções Penais de 1941.

No contexto da Lei nº. 9.605/98, encontram-se descritos crimes contra a fauna, contra a flora, de poluição, contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural e contra a administração ambiental. Nos crimes ambientais, o bem jurídico precipuamente protegido é o meio ambiente em sua dimensão global, porque bem essencial à vida, à saúde e à felicidade da pessoa humana, são valores que dizem respeito a toda a coletividade.

Todavia, com a promulgação da Lei nº. 9.605/98, definiram se as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, em consagração ao princípio da responsabilidade tripla já mencionada. No contexto da Lei nº. 9.605/98, encontram-se descritos crimes contra a fauna, contra a flora, de poluição, contra o ordenamento urbano e o patrimônio cultural e contra a administração ambiental. Nos crimes ambientais, o bem jurídico precipuamente protegido é o meio ambiente em sua dimensão global, porque bem essencial à vida, à saúde e à felicidade da pessoa humana, são valores que dizem respeito a toda a coletividade.

Neste aspecto, dá-se ênfase a valores sociais que decorrem de direitos fundamentais da pessoa humana em que o meio ambiente figura como elemento nuclear, uma vez estabelecidos os valores essenciais o legislador, determina qual fato é contemplado com ação penal.

Determinadas condutas, provocam tamanha repercussão na sociedade que se não reprimidas alcançam o ponto de intolerável e de reprovação do corpo social.

---

<sup>133</sup> BRASIL. Congresso Nacional. **Lei de crimes ambientais**. Lei nº. 9605/98, art.70. Brasília: Diário Oficial da União, 2010.

Determinadas condutas, provocam tamanha repercussão na sociedade que se não reprimidas alcançam o ponto de intolerável e de reprovação do corpo social. Desse modo, há necessidade de intervenção severa do Estado para garantir que o bem jurídico protegido satisfaça as novas necessidades, em termos de qualidade de vida para que o fenômeno biológico e suas manifestações sobre o planeta não estejam sendo perigosamente alterados<sup>134</sup>.

Desse modo, há necessidade de intervenção severa do Estado para garantir que o bem jurídico protegido satisfaça as novas necessidades, em termos de qualidade de vida para que o fenômeno biológico e suas manifestações sobre o planeta não estejam sendo perigosamente alterados.

O fundamento jurídico desse item se encontra no Art.225, §3º da Constituição da República Federativa. Art.225, §3º - as condutas e atividade consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar o dano. “Na verdade, a garantiado meio ambiente saudável transcende o que está nas leis, parecendo próxima do direito natural do ser humano”.

É inegável, portanto, que para tutelar o meio ambiente adequadamente é necessário maior atenção do legislador para criar normas penais que atendam os anseios da sociedade, que por sua vez “entendeu por bem tornar mais severa a tutela do meio ambiente”<sup>135</sup>. No entanto, o caminho para tal feito encontrou maior ressonância na Lei 9.605/98, a qual disciplinou os crimes ambientais. A partir da edição da Lei 9.605/98 é que se fechou o cerco ao poluidor e a efetividade na tutela do meio ambiente que sopesou na responsabilidade penal do agressor.

Finalmente, a efetiva tutela do meio ambiente é uma ação conjunta entre o estado e a sociedade com objetivo de proporcionar a sustentabilidade e, com efeito, se utiliza dos instrumentos do Direito Ambiental para conseguir tal feito. Contudo, o Poder Público é que tem a obrigação originária de tutelar o meio ambiente. Assim, o Estado, no uso de suas atribuições, interfere no direito de propriedade individual toda vez que a iniciativa privada ultrapassa os limites impostos por ele para proteção e preservação do meio ambiente. Neste aspecto, toda pessoa, no exercício de um direito, se agredir o meio ambiente natural equilibrado fica vinculada aos danos causados, ou seja, ela é responsável por qualquer tipo de dano ao meio ambiente decorrente de sua atividade econômica.

Com efeito, a responsabilidade administrativa por si não exclui outras oriunda do mesmo ato danoso, ela, concomitantemente, permite a responsabilização da pessoa na esfera

---

<sup>134</sup> MILLARÉ, Édis. op. cit. p. 771.

<sup>135</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro, 5 ed. Editora Saraiva. 2004, p 48.

cível e penal, uma vez que o poluidor na esfera cível pode ser chamado a indenizar ou reparar o dano e, na esfera penal sofre as sanções penais que tipificam a conduta lesiva.

Muito embora a proteção do meio ambiente natural equilibrado seja originariamente do Estado, a participação do corpo social é fundamental para garantir a tutela adequada.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ainda é real a dificuldade de se determinar o conteúdo mínimo de direitos e seus efeitos concretos os quais tende a produzir. Sabe-se, então, que este mínimo se reflete na

essencialidade do ser humano, não apenas na garantia do direito à vida em abstrato, mas a uma vida digna em um ambiente saudável.

É fato que a vida digna pressupõe um meio ambiente equilibrado se vislumbrarmos a real intenção da Carta Magna de 1988, a primeira Constituição do Brasil a atribuir o status de direito fundamental ao Meio Ambiente.

Entretanto, no atual Estado de Direito, acredita-se que o ser humano não usufrui por completo de sua liberdade de escolha em ter garantida uma vida digna em decorrência da ineficácia no exercício da maioria de seus direitos fundamentais.

Em contrapartida, a desvirtuação da relação homem-natureza é reflexo de interesses econômicos, culturais, sociais e até políticos, uma vez que ainda prevalece a ideia de que o meio ambiente é um entrave ao desenvolvimento e que as práticas sustentáveis não condizem com seus fins.

Além disso, a consciência é mitigada, as ações são burladas, e as soluções para superar tal realidade não são estudadas, tampouco, atendidas. Ainda não se prima por um meio ambiente ecologicamente equilibrado, não se aplicam de fato práticas sustentáveis de desenvolvimento e utilização da natureza, e em muitas dessas práticas, o interesse público não se sobrepõe ao interesse privado.

Neste sentido, constata-se que um dos deveres deste atual Estado é, precipuamente, tentar superar as dificuldades de garantia de um meio equilibrado.

É bem verdade que a edição de Leis e a criação de Políticas Públicas em matéria ambiental são cada vez mais recorrentes no ordenamento jurídico pátrio, como se verifica nos objetivos da Lei n. 12.187/09, que trata da Política Nacional sobre Mudanças do Clima.

Assim, podemos pensar em garantir a sociobiodiversidade para as presentes gerações sem, no entanto, comprometer com que as futuras gerações possam usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida digna, como parte de um mínimo existencial.

Do estudo realizado neste trabalho, é possível observar que a Constituição Federal de 1.988 trouxe consigo um grande avanço normativo sobre a tutela ambiental e manifestou o reconhecimento da importância do tema.

Por meio de uma interpretação sistemática de diversos dispositivos constitucionais, chegou-se à conclusão de que o direito ao meio ambiente inclui-se no rol dos direitos fundamentais, o que lhe confere uma proteção mais ampla, concreta e efetiva.

Assim, considerar o meio ambiente como direito fundamental do ser humano é um passo importante para que lhe seja dispensado uma proteção especial pelo ordenamento. A

tutela ambiental, na prática, por meio dos instrumentos processuais e administrativos previstos em nosso ordenamento, também constituem importante ferramenta de concreção e efetivação de direitos em prol da coletividade.

Não resta dúvida acerca da configuração do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental de terceira geração, norteado pela solidariedade. Isso reflete, dentro da caminhada de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas num contexto abrangente da própria coletividade.

O direito ao ambiente equilibrado constitui pilar para um modelo de crescimento sustentável que deve ser adotado, sendo capaz de assegurar a dignidade humana das gerações presentes e futuras.

Destarte, faz-se necessário que cada um de nós assuma seu papel tanto em defesa do meio ambiente, adotando atitudes concretas neste sentido. De nada valerá um arcabouço da legislação ambiental louvável, se este não for efetivamente colocado em prática.

Sem a conservação do meio ambiente, o crescimento econômico, ao invés de atender às necessidades da população será responsável pela miséria de inúmeros povos e, ainda, pelo comprometimento das condições de sobrevivência das gerações futuras.

Por fim, no que se refere aos conflitos existentes entre desenvolver-se economicamente e proteger o meio ambiente, há que se reconhecer que, sem uma vontade política global e uma participação mais ativa dos povos, dos grupos e das pessoas individualmente consideradas, o meio ambiente ficará sempre em segundo plano, o que pode representar uma opção trágica já a médio prazo. É necessário que as pessoas e os governos se conscientizem de que a questão da sustentabilidade, mais do que um discurso em prol da natureza, diz respeito à própria sobrevivência da espécie humana.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.



ALMEIDA, Gregório Assagra. **Direito processual coletivo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ANDRADE, Lourenço. **A eficácia do fundo de reconstituição previsto na Lei n. 7.347/85 como instrumento de tutela do meio ambiente**. Escola Superior do Ministério Público da União. Boletim Científico. Ano 2, n. 9, out./dez. 2003.

ARENDT, Hannah. **As origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo, Rio de Janeiro, 1979, p. 134.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARCELLOS, Ana Paula; TORRES, Ricardo Lobo. **Legitimação dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. **O Direito constitucional e a Eefetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e direitos humanos**. Disponível: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/benevidescidadaniaedireitoshumanos.pdf>  
Acesso em: 15 jul. 2015.

BENJAMIM, Antônio Herman Vasconcellos; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Direito Ambiental e as Funções Essenciais à Justiça**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

BOBBIO, Noberto. **A era dos direitos**. Tradução por Carlos Nelson Coutinho. 9. ed. Rio de Janeiro: Elsever, 2004, p. 45.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição federal anotada**. São Paulo: Saraiva, 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil , de 5 de outubro de 1988**. Acesso em: 25 jul. 2013. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao\\_Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao_Compilado.htm)>.

BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em:

[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm). Acesso em: 10 set. 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. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 10 jul. 2015.

CANOTILHO, Gomes J.J. e MOREIRA, Vital. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5.ed. Coimbra: Almedina, 2001.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos da constituição**. Coimbra: Almedina, 1991.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 226.

\_\_\_\_\_. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade das políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 737, março de 1997.

**CONFERÊNCIA RIO-92**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>. Acesso em: 22. jul. 2015.

CUNHA JUNIOR, Dirley. **Controle judicial das omissões do poder público**. São Paulo: Saraiva, 2004.

DEEBEIS, Toufic Daher. **Elementos de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Universitária de Direito, 1999.

DUARTE, Clarice Seixas. **Direito Público Subjetivo e Políticas Educacionais**. 2004, p.113-118.

FERNSTERSEIFER, Thiago. **Defensoria Pública, proteção do ambiente e mínimo existencial ecológico**. Boletim da Escola da Defensoria Pública de São Paulo, v. 1, n. 1, jan./fev. 2009.

\_\_\_\_\_. **Direitos fundamentais e proteção ambiental. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11. ed rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição e a efetividade das normas constitucionais**. Rio de Janeiro: RT, 2000.

FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes contra a natureza**. 5. ed. ampl. e atual. São Paulo: RT, 1997.

GEBRAN NETO, João Pedro. **Aplicação imediata dos direitos e garantias individuais: a busca de uma exegese emancipatória**, 2002, p. 129.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. Eccos Revista Científica. Volume 11. 2009.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos Movimentos Sociais – Paradigmas Clássicos e Contemporâneos**. Edições Loyola. Volume 6. 1997.

GRAU, Eros. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **A Ordem econômica na constituição de 1988**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e ‘procedimental’ da Constituição**”. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HAGE, Jorge. **Omissão inconstitucional e direito subjetivo**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999, p. 21.

KRELL, Andréas. **Discrecionabilidade administrativa e proteção ambiental, o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

LEHFELD, Lucas de Souza; CARVALHO, Nathan Castelo Branco de; BALBIM, Leonardo Isper Nassif;. **Código Florestal Comentado e Anotado**. 1. ed. São Paulo: Editora Gen, 2013.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. São Paulo: RT, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16.ed. São Paulo: Malheiros. 2009.

\_\_\_\_\_. **Tranposição de águas, greve de fome e participação popular**. Revista de Direitos Difusos, ano 6, v. 33, set./out. 2005.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **A Evolução do Direito Ambiental no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.**

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discrecionabilidade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

- MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 136.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 1988, p. 303-305.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **A ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez Oliveira, 2002.
- MORAES, Alexandre de. **Direitos Humanos Fundamentais**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MORATO LEITE, José Rubens; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.
- MORO, Sergio Fernando. **Desenvolvimento e efetivação judicial das normas constitucionais**. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- NABAIS, José Casalta. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos**. Disponível em: Acesso em: 20 de out. de 2015.
- OLIVEIRA, Flávia de Paiva M. de; GUIMARÃES, Flávio Romero. **Direito, meio ambiente e cidadania: uma abordagem interdisciplinar**. São Paulo: Madras, 2004.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direitos fundamentais: teoria geral e art. 5º da CF/88**. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.
- PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 61.
- POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS**. Lei 12.187/09. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/112187.htm). Acesso em: 11 de jun. 2015.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA MEIO AMBIENTE**. Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/agencias\\_pnuma.php](http://www.onu-brasil.org.br/agencias_pnuma.php). Acesso em: 20. jul. 2015.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da governação neoliberal: O Fórum Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna**. In Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra: CES, 72, Outubro 2005.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia Dos Direitos Fundamentais**. 10. ed rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 54.
- \_\_\_\_\_. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 8. ed. 2011.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: Estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

SOUZA, Luciana Cordeiro de. **O Estudo prévio de impacto ambiental como instrumento de proteção ambiental**. Revista de Direitos Difusos, ano 7, v. 35, jan./fev. 2006.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **Bens culturais e proteção jurídica**. Porto Alegre: EU/Porto Alegre, 1997.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Princípios de interpretação ajudam o STJ a fundamentar decisões na área ambiental**. Notícia de 31 de maio de 2010. Disponível: <http://www.stj.jus.br/portal/site/STJ>. Acesso: 20 jul. 2015.

STRECK, Lênio Luiz. **As constituições sociais e a dignidade da pessoa humana como princípio fundamental: 1988-1998, uma década de constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1988.

STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e Consenso: Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

TORRES, Ricardo Lobo. **A cidadania multidimensional na era dos direitos**: In: MELLO, Celso Albuquerque de. et al. Teoria dos direitos fundamentais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TRINDADE, Antônio A. Cançado. **Direitos Humanos e Meio Ambiente. Paralelo dos Sistemas de Proteção Internacional**. Porto Alegre: Fabris Editora, 1993. p. 72.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. Dissertação (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.