

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A EVOLUÇÃO DA TUTELA AMBIENTAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Pedro Henrique Cardoso NESPOLI¹
Sandro Marcos GODOY²

RESUMO: O presente trabalho apresenta as diretrizes que devem ser observadas no estudo inicial da proteção ambiental. Levar-se-á como base a conceituação de temas relevantes assim como uma análise cronológica do amparo ambiental nas constituições passadas até a vigente. Da mesma forma trataremos brevemente sobre a responsabilidade do ofensor e quais as esferas e órgãos competentes para tutelar o meio ambiente.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Sustentabilidade. Constituição. Responsabilidade do ofensor.

1 INTRODUÇÃO

No primeiro tópico do trabalho será conceituado o desenvolvimento sustentável e como o progresso social ecologicamente correto se encaixa sob o prisma estatal.

Adiante veremos a evolução histórica da tutela ambiental constitucional desde a primeira Constituição outorgada no Brasil Império (1824), passando pelas Constituições promulgadas, pela ditadura, até a denominada “Constituição Verde”, vigente, promulgada em 1988. Nesse tópico destacaremos em cada uma os dispositivos com relevância ambiental.

Por fim serão analisadas de forma sucinta as esferas de responsabilidade do poluidor ou ofensor, pessoa física ou jurídica, e os órgãos competentes por fiscalizar, prevenir ou acompanhar a recuperação do ambiente degradado.

¹ Discente do 1º ano do curso de das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. e-mail@..... Bolsista do Programa de Iniciação Científica.....

² Discente do 1º ano do curso de das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. e-mail@..... Bolsista do Programa de Iniciação Científica.....

¹ Discente do 4º ano do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. e-mail@ ph_c_nespoli@hotmail.com

² Docente do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente.

Para que os objetivos descritos sejam alcançados usaremos do conhecimento de renomados doutrinadores na área jurídica ambiental e os dispositivos legais pertinentes.

2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Antes de analisarmos pontos ou fundamentos jurídicos devemos analisar os “motivos genitores” sobre os quais versam toda a estrutura principiológica, ou seja, aqueles que servem de pilares para a sustentação de um universo conceitual tanto ambiental quanto econômico, social, político ou as diversas ramificações que dão origem a ideais que devem ser alcançados.

Inicialmente será abordada a questão do desenvolvimento sustentável. Antes de qualquer coisa deve-se conceituar tal expressão. Do que se trata “desenvolvimento sustentável”?

Desenvolvimento sustentável é o progresso nivelar de um ecossistema onde devem coexistir pacificamente e em harmonia os critérios fundamentais a formação de uma sociedade “ecopoliticamente” correta e organizada. No entanto, deve ser inserida na definição a expressão “sociedade ecopoliticamente correta”, que parece se ajustar perfeitamente à questão. Destrinchando a expressão temos “sociedade” que traz a idéia de grupo organizado de pessoas para o bem comum; “eco” encaixamos dois pontos essenciais, quais sejam: econômico e ecológico; e “politicamente”, sob uma hierarquia política estatal.

Metaforicamente falando, desenvolvimento sustentável seria, portanto, o epicentro da união de três círculos (sociedade, economia e ecossistema) dentro de um círculo maior, o Estado.

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pela ONU (Organização das Nações Unidas) definiu no Relatório de Brundtland (1987) da seguinte forma:

“O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais.”

Tal definição é exata e muito perspicaz, e se assemelha com a do Prof. José Carlos Barbieri:

“Considerando que o conceito de desenvolvimento sustentável sugere um legado permanente de uma geração a outra, para que todas possam prover suas necessidades, a sustentabilidade, ou seja, a qualidade daquilo que é sustentável, passa a incorporar o significado de manutenção e conservação *ab aeterno dos recursos naturais*. Isso exige avanços científicos e tecnológicos que ampliem permanentemente a capacidade de utilizar, recuperar e conservar esses recursos, bem como novos conceitos de necessidades humanas para aliviar as pressões da sociedade sobre eles.”

A busca e a captura de um vértice de equilíbrio entre o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a utilização dos recursos naturais exigem um adequado planejamento que leva em conta os limites da sustentabilidade.

No entanto o que se procura é o desenvolvimento com o mínimo de perda ambiental possível e não a estagnação econômica para proteção total do meio ambiente. Isso seria regredir. Não significa dizer que, por exemplo, uma empresa que venha a degradar o meio ambiente não possa ser instalada, e sim que os benefícios trazidos por essa empresa sejam maiores dos que os prejuízos causados ao ecossistema em que ela interveio, sendo que esta deverá dispor dos melhores instrumentos para reduzir o mal causado.

Nesse sentido, observa-se o que diz o Prof. Luiz Alberto David Araújo ao estudar o art. 170 da Constituição Federal:

“A inserção deste princípio significa que nenhuma indústria que venha deteriorar o meio ambiente pode ser instalada? A resposta é negativa. A eficácia da norma consiste em fixar uma interpretação que leve à proteção ao meio ambiente. Todo o esforço da ordem econômica deve ser voltado para a proteção do meio ambiente, ao lado de outros valores citados no art. 170, em seus incisos”.

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;”

Dessa forma percebemos que desaparece a concepção romântica de que o ecossistema é um bem inviolável, pelo contrário, devemos utilizar os recursos presentes na natureza como fonte para o progresso e a criação de novos ecossistemas ecologicamente equilibrados e em consonância com o bem-estar social, que melhorarão a qualidade da vida humana.

3 HISTÓRICO DA TUTELA AMBIENTAL NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

3.1 Constituição do Império do Brasil (1824)

A primeira constituição brasileira outorgada pelo Imperador Dom Pedro I em 25 de março de 1824, não trazia nenhum dispositivo de caráter ambiental, dado ao momento histórico em que o país vivia onde o ideal era o desenvolvimento econômico interno da recém extinta colônia portuguesa.

Nesse contexto, o que se buscava na verdade era exatamente o contrário, usar os ricos recursos ambientais como combustível para o crescimento e desenvolvimento do Império independente.

3.2 Constituição da República do Brasil (1891)

Promulgada pelo governo provisório da República recém proclamada. O Brasil passa a se chamar oficialmente Estados Unidos do Brasil, pela influência da Constituição dos Estados Unidos da América e da Constituição da França.

Introduz de maneira tímida dispositivo de eficácia limitada, atribuindo a União a capacidade de legislar sobre as minas e terras.

“Art 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:

(..)

29º) legislar sobre terras e minas de propriedade da União;”

3.3 Constituição Federal 1934

Revoluciona o cenário jurídico nacional, instituindo com força constitucional medidas importantíssimas, como: mandado de segurança, ação popular, voto obrigatório e secreto a todos os maiores de 18 anos, inclusive mulheres, e um novo panorama de direitos trabalhistas com limite da jornada diária e repouso semanal remunerado.

No prisma ambiental é expandido o leque que existia na Constituição anterior. Está ausente, no entanto, a preocupação em preservar, o que se tem na verdade é a competência em legislar e autorizar a exploração de bens, inclusive sobre a propriedade privada do ambiente.

Temos então os seguintes dispositivos:

“Art 5º - Compete privativamente à União:

j) bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração;

Art 118 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

Art 119 - O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei.”

3.4 Constituição Federal de 1937

Conhecida como Constituição Polaca por ter sido inspirada na Constituição da Polônia, foi outorgada por Getúlio Vargas e instituiu o Estado Novo implantando a ditadura.

Teve como principal característica a centralização do poder no Executivo.

Não houve mudanças no panorama ambiental.

3.5 Constituição Federal de 1946

Retomada da linha democrática do país, com restabelecimento dos direitos e garantias individuais e o fim da censura.

Permaneceram inalteradas as competências legislativas ambientais.

3.6 Constituição Federal de 1967 e 1969

Sob regime militar tratou do direito ambiental nos mesmos limites já estabelecidos nos Diplomas Constitucionais anteriores.

A emenda de 1969 (Ato Institucional nº 5) não traz proteção ambiental maior, porém inova ao utilizar pela primeira vez a expressão “ecológico”.

“Art. 172. A lei regulará, mediante prévio levantamento **ecológico**, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do Governo.”

Nota-se que os dispositivos constantes em todas essas Constituições têm conotação econômica e não há uma preocupação real com o preservacionismo ou com o desenvolvimento sustentável. Como também entende a ilustre doutrinadora Fernanda Luiza Medeiros:

“De qualquer sorte, apesar de não possuírem uma visão holística do ambiente e nem uma conscientização de preservacionismo, por intermédio de um desenvolvimento técnico-industrial sustentável, essa Carta tiveram o mérito de ampliar, de forma significativa, as regulamentações referentes ao subsolo, à mineração, à flora, à fauna, às águas, dentre outros itens de igual relevância.”

3.7 Constituição Federal de 1988

A Constituição vigente, promulgada em 5 de outubro de 1988, trouxe inovações na tutela ambiental de grande importância, tais dispositivos não haviam previsão constitucional nem em países originariamente avançados no âmbito jurídico como Portugal, Itália e Alemanha. Em razão disso foi denominada por alguns como “Constituição Verde”

Como primeiro ponto a ser analisado, a inovação começa com um capítulo exclusivamente para a proteção ambiental, coisa que não ocorreu em nenhuma das constituições anteriores, como expõe Édis Milaré:

“marco histórico de inegável valor, dado que as Constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam da proteção do meio ambiente de forma específica e global. Nelas sequer uma vez foi empregada a expressão ‘meio ambiente’, a revelar total despreocupação com o próprio espaço em que vivemos.”

O Capítulo V do Título VII traz em seu primeiro artigo algo de suma importância, peças que devem ser destrinchadas para uma melhor interpretação e vislumbre da abrangência da norma.

“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.”

Destaque as seguintes palavras: “todos”, devemos entender que tal vocábulo remete a uma concepção de bem difuso, da coletividade, um direito que abrange não só a população, mas todo o “povo” que participa daquele ecossistema, seja permanente ou transitoriamente, como um viajante, estrangeiro ou nômade. Nesse sentido Celso Fiorillo:

“Uma idéia inicial é de que a concepção ‘todos’, que traz a característica do bem difuso, estaria exteriorizada com base no que estabelece o art.5º da Constituição Federal. Assim, brasileiros e estrangeiros residentes no País poderiam absorver a titularidade desse direito material.”

No entanto, com todo respeito ao ilustre doutrinador, tomo a liberdade de inserir um parêntese de que a abrangência vai além de “brasileiros e estrangeiros **residentes**”, pois como já disposto, o bem difuso é garantido também àqueles que transitoriamente fazem parte do ambiente e não só aos estáveis como quer demonstrar a palavra “residente”.

A expressão “essencial à sadia qualidade de vida” dirige-se ao destinatário final da norma, que são todos os indivíduos anteriormente descritos. Tal sentença vislumbra resguardar princípios como a dignidade da pessoa humana, ou seja, o direito de viver e conviver com outros seres, da mesma espécie ou não, em um ambiente saudável.

Por fim, o vocábulo mais importante, “resguardado das futuras gerações”. Foi a idéia inicialmente abordada: desenvolvimento sustentável. Essa expressão transmite-se àqueles que ainda não estão aqui para preservar, e a preocupação constitucional em assegurar o patrimônio ambiental, a biodiversidade, para quem um dia poderá usar, fruir ou gozar de um ambiente ecologicamente equilibrado.

4 DA EXPLORAÇÃO IRREGULAR E SEUS EFEITOS

Abrindo esse tópico citemos o tão importante § 3º do art. 225 da Constituição Federal:

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

A leitura é clara e não deixa dúvida de que o infrator, pessoa física ou jurídica, direta ou indiretamente causadores do evento danoso, será responsável pelos prejuízos causados.

Apesar de conter delimitação explícita da responsabilidade nas esferas penal e administrativa, não há que se discutir que a esfera civil também está inclusa implicitamente na parte final do parágrafo: “independentemente da obrigação de reparar o dano”.

Essa é a maneira que o ordenamento jurídico reage a esse tipo de conduta, ou seja, quando a antijuridicidade é atingida.

Vejamos, nós (sociedade) não reprovamos um fato porque ele é antijurídico, o fato é antijurídico porque nós o reprovamos.

O que diferencia cada uma das esferas em que o direito público vai agir é o ponto em que será limitado o direito do causador do dano, isto é, se há uma depreciação patrimonial estamos dentro do círculo cível; se há uma limitação da liberdade estaremos na esfera penal; e, por fim, se é limitada uma capacidade individual em comparativo com outro indivíduo do mesmo gênero, tratamos da esfera administrativa. De forma semelhante se posiciona o Prof. Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

“O elemento identificador da sanção (se é de natureza administrativa, penal ou civil) é o objeto precípua da tutela. Se tratarmos de sanção administrativa é porque o objeto de tutela precípua são os interesses da administração (que acarretará a limitação dos excessos do individualismo). Terá lugar aludida sanção devido ao descumprimento das regras e princípios deontológicos do sistema violado. Já o elemento

de discernimento da sanção de natureza administrativa para os demais tipos (penal e civil) concentra-se no regime jurídico a que está sujeita.”

Fazendo breve lembrete, citemos a Lei 9605/98 que disciplinou de maneira clara “sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente”.

Vale lembrar também que os dispositivos iniciais da Lei em questão reforçam a idéia da cumulação jurídica tripla (civil, penal e administrativa) e comprovam de maneira efetiva a inexistência de “*bis in idem*”.

“Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.”

É comum confundir a responsabilização civil e administrativa já que na grande maioria das vezes as duas formas punitivas se dão por meio de pecúnia, porém como já exposto os meios e motivos de cada uma das espécies são alcançadas de forma diferente pelo Estado. A civil por meio de processo judicial e a administrativa por meio de órgãos dotados de poder para tanto.

4.1 Da tutela administrativa e da polícia ambiental

A proteção administrativa do ambiente é atribuída a Polícia Ambiental. A definição legal e competência imputada ao poder de polícia podem ser encontradas no art. 78 do Código Tributário Nacional:

“Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”

Mais adequada ainda é a definição dada por Paulo Affonso Leme

Machado:

“[...] poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício da atividade econômica ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão natureza.”

Como nota-se a função administrativa da polícia é privilégio do Poder Público, privativamente do Executivo, que pode exercê-lo de forma direta ou por delegação. Caso opte pela última opção requer amparo legal, não podendo ser indefinida nem arbitrária. Citemos o exemplo dado pelo Prof. Édis Milaré ao falar brevemente sobre a Cetesb:

“Este é o caso, por exemplo, da Cetesb – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, do Estado de São Paulo. Trata-se de uma empresa de economia mista, de direito privado, que se rege pela Lei das Sociedades Anônimas; porém, pela Lei Estadual 997/76 e pelo Decreto Estadual 8.469/76 que a regulamenta, a Cetesb tem delegação do Governo Estadual para exercer o poder de polícia administrativa no controle da poluição e de suas fontes em todo o território do Estado.”

O exercício da atividade e formas de execução do trabalho da Polícia Ambiental não acontece de forma assemelhada com a de outros órgãos policiais, já que nesse caso, o que se busca é a preservação do meio ambiente, do equilíbrio ecológico essencial e a conservação da qualidade ambiental, tudo em função do legado ambiental (bem público) e do

desenvolvimento sustentável, que como já demonstrado é do interesse social. Portanto, a execução dessas atribuições se dá por meio de profissionais com qualificação ambiental adequada, capacitados de tal forma que maximizem a proteção do bem comum.

5 CONCLUSÃO

Diante do que foi abordado entendemos o que é o desenvolvimento sustentável e quão importante é para a propagação da sociedade ecologicamente organizada.

Quanto antes entendermos a necessidade de meio ambiente e progresso andarem lado a lado melhor será para todos e principalmente para as gerações futuras que poderão usufruir desse bem indescritível.

Vê-se também como foi a formação da base constitucional ambiental uma vez que o Brasil deu um enorme salto no âmbito ecológico-jurídico entre as Constituições de 1967 e 1988.

Como ficou demonstrado o meio ambiente equilibrado é direito de todos incondicionalmente, portanto, devemos zelar para que as armas que nos foram dadas para combater o mau uso dos recursos naturais não fiquem somente como enfeite da Carta Magna e sejam devidamente aplicadas para combater aqueles que utilizam os bens difusos como meio para privilégios particulares ou de poucos.

BIBLIOGRAFIA

→ Doutrina

ARAÚJO, Luiz Alberto David. *Direito constitucional e meio ambiente*. Revista do Advogado da AASP, São Paulo, 37:67, 1992.

BARBIERI, José Carlos. *Desenvolvimento e meio ambiente: as estratégias de mudanças da Agenda 21*. 3. Ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 13ª. Ed. Saraiva. 2012. p. 139.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 305 e 306

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *Meio ambiente. Direito e dever fundamental*. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004. p. 62

MILARÉ, Édis. *Legislação ambiental do Brasil*. São Paulo: APMP, 11. p.3.

→ Legislação

Código Tributário Nacional. Instituído pela Lei 5172/66. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm> Acesso em 02 de maio de 2013.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.

Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm> Acesso em 02 de maio de 2013.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.

Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm> Acesso em 02 de maio de 2013.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 02 de maio de 2013.

Lei Nº 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm> Acesso em 02 de maio de 2013.

Relatório de Brundtland – “Nosso Futuro Comum” (1987). Disponível em

<<http://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>> Acesso em 02 de maio de 2013.