

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL

Conceição Aparecida Canho Sampaio Gabbardo

PROTEÇÃO E COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL:
a (des)evolução do Plano Diretor do Município de Osório/RS

Porto Alegre
2017

Conceição Aparecida Canho Sampaio Gabbardo

PROTEÇÃO E COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL:
a (des)evolução do Plano Diretor do Município de Osório/RS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como pré-requisito para
obtenção do título de Especialista em
Direito do Ambiental da Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Gabriel Wedy.

Porto Alegre
2017

Dedico este trabalho àqueles que legislam e se preocupam com o objetivo de preservação do meio ambiente e que compreendem o compromisso de hoje com as futuras gerações. Dedico àqueles que se preocupam com a preservação das lagoas e das matas de Osório!

AGRADECIMENTOS

Quando chegamos a certa altura da caminhada e olhamos o percurso executado, temos duas alternativas: ou paramos e iniciamos a temporada de sorver os frutos colhidos, resultado do trabalho realizado, ou continuamos com passos largos, sempre cientes de que a felicidade não está como objetivo final, mas sim, de que ela é o próprio caminho.

Nesses anos de exercício da jurisdição, tivemos a oportunidade de usufruir da convivência de vários jovens estudantes de Direito, muitos dos quais ainda acompanhamos, mesmo que de longe, o destino e os sonhos perseguidos.

Com estes jovens estudantes mantivemos o entusiasmo pelos bancos acadêmicos e a eles agradecemos a conclusão de uma especialização, desta vez em Direito Ambiental.

Assim, agradecemos a todos os estagiários de Direito, com quem tivemos o privilégio de trocar ideias, de dialogar sobre processos em curso, de considerar as pesquisas feitas, e o suporte para o alcance da decisão na busca da aplicação da Justiça. Agradecemos aos estagiários com quem mantivemos acesa a chama do ideal pelo estudo e pela pesquisa.

Agradecemos aos Serventuários da Justiça Farroupilha, com quem trabalhamos nas Comarcas onde jurisdicionamos, muitos dos quais ainda mantemos a amizade estreitada em anos de convivência.

Os Serventuários, profissionais indispensáveis para a efetividade da verdadeira Justiça, que laboram com dedicação ímpar, merecem o respeito pelo empenho na atividade. Merecem, também, nosso agradecimento.

Agradecemos aos Promotores de Justiça e Defensores Públicos com quem tivemos e com quem temos a honra de partilhar as atividades forenses!

Agradecemos aos Colegas com quem estreitamos laços de amizade, com quem partilhamos os encontros de atualização de magistrados e com quem podemos contar na caminhada da prestação jurisdicional.

Agradecemos, em especial, ao Colega e amigo, que mesmo diante das atividades da jurisdição e das atividades na defesa do meio ambiente, se dispôs a proceder na orientação deste trabalho! Obrigada, Gabriel Wedy, magistrado de notória acuidade jurídica, professor exemplar e escritor de sucesso!

“O direito ambiental e o direito ao desenvolvimento existem não como alternativas, mas como mútuo reforço, conceitos que se integram, exigindo que, quando o desenvolvimento possa causar significativo prejuízo ao meio ambiente, haja o dever de prevenir ou, pelo menos, de reduzir esse prejuízo. Esse dever, na opinião do Tribunal, tornou-se um princípio de direito internacional geral.”

*Corte Permanente de Arbitragem do
Tribunal Internacional de Justiça, Haya*

RESUMO

O presente estudo aborda o meio ambiente como bem jurídico. A partir da constatação de processos de destruição da natureza, com acidentes de resultados prejudiciais, o meio ambiente passou a receber, nos diversos países, proteção legal. No Brasil, após evolução legislativa, o meio ambiente foi trazido pela Constituição Federal de 1988 como bem jurídico, cuja proteção deve ser exercida por todos entes federados. Dentre as competências legislativas para proteção ambiental, destaca-se a dos Municípios, os quais estão mais próximos das peculiaridades dos casos concretos. O objetivo da pesquisa foi analisar necessidade e as competências para a proteção do meio ambiente, enquanto bem jurídico a ser tutelado, especialmente no que se refere aos Municípios. O estudo foi baseado em pesquisa bibliográfica e documental, com caráter exploratório. Foi possível constatar que, apesar da tutela constitucional, por vezes, as alterações legislativas são tardias e falham na proteção ao meio ambiente, a exemplo do que ocorre com o Plano Diretor do Município de Osório/RS.

Palavras-chave: Meio ambiente. Bem jurídico. Competência. Proteção. Plano Diretor do Município de Osório/RS.

ABSTRACT

The present study deals with the environment as a legal good. From the discovery of processes of destruction of the nature, with accidents of harmful results, the environment began to receive, in the several countries, legal protection. In Brazil, after legislative evolution, the environment was brought by the Federal Constitution of 1988 as a legal right, which protection must be exercised by all federated entities. Among the legislative competencies for environmental protection, the municipalities stand out, which are closer to the peculiarities of concrete cases. The objective of the research was to analyze the necessity and the competences for the protection of the environment, considered as a legal right to be protected, especially concerning municipalities. The study was based on bibliographic and documentary research, with an exploratory character. It was possible to verify that, despite constitutional tutelage, sometimes legislative changes are slow and fail to protect the environment, as is the case with City of Osório's Master Plan.

Key-Words: Environment. Legal good. Competence. Protection. City of Osório's Master Plan.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 8 |
| 2 O MEIO AMBIENTE COMO BEM JURÍDICO..... | 10 |
| 2.1 Fatos e acidente ambientais que alertaram para a necessidade de tutela jurídica do meio ambiente | 15 |
| 2.2 Reconhecimento da necessidade de proteção do meio ambiente | 23 |
| 2.3 Constitucionalização da proteção ao meio ambiente | 28 |
| 3 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL..... | 30 |
| 3.1 Competência legislativa municipal à luz da Constituição Federal de 1988 . | 36 |
| 4 ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO/RS E PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ENTORNO DE LAGOAS..... | 39 |
| 5 CONCLUSÃO | 46 |
| REFERÊNCIAS..... | 49 |

1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente nem sempre foi reconhecido como bem jurídico merecedor de proteção; antes pelo contrário. A histórica é marcada por sucessivas tragédias que alertaram as autoridades para a necessidade de proteção ambiental.

A partir da constatação destes processos de destruição de natureza, houve uma evolução normativa, tanto no âmbito interno como no direito internacional, que culminou na constitucionalização da proteção ao meio ambiente.

Além de reconhecer o meio ambiente como bem jurídico na Constituição Federal de 1988, o constituinte atribuiu competências para sua proteção a todos os entes federados, visto que uma atuação conjunta, em todos os níveis da Administração Pública, seria mais eficaz.

Todavia, as competências legislativas constitucionais, especialmente a dos Municípios, ente que está mais próximo das peculiaridades de cada caso concreto, pode não ser exercida com o intuito de efetivar a sustentabilidade e os princípios do direito ambiental, mas tão só o interesse de governantes ou de expansão econômica.

Diante do exposto, tem-se como problema que norteia a presente pesquisa a seguinte indagação: quais os fundamentos e as competências, especialmente no que se refere aos Municípios, da proteção do meio ambiente enquanto bem jurídico a ser tutelado?

A fim de se reunir elementos que possam levar à resposta do problema de pesquisa, o objetivo geral que norteia o presente estudo é analisar a necessidade e as competências para a proteção do meio ambiente, entendido como bem jurídico a ser tutelado, especialmente no tocante aos Municípios.

A partir disso, os objetivos específicos da pesquisa são: verificar os fatos e acidentes ambientais e a consequente evolução legislativa que levou ao reconhecimento do meio ambiente como bem jurídico; mapear as competências constitucionais em matéria ambiental, especialmente no que se refere ao poder legislativo dos Municípios; e abordar as alterações do Plano Diretor do Município de Osório/RS e seus impactos na proteção do meio ambiente.

A análise do tema em comento demonstra-se de mister importância, tanto para o meio acadêmico como para o meio jurídico, visto que as competências constitucionais para proteção do meio ambiente, enquanto bem jurídico a ser

tutelado, por vezes não ser exercidas de modo a se efetivar a sustentabilidade, mas sim a interesses próprios de governantes.

Além disso, o fato de existirem poucos estudos na área, não tendo sido encontrado nenhum que analise especificamente o Plano Diretor do Município de Osório/RS, também motiva esse estudo.

A presente pesquisa será apresentada na forma de monografia, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, com caráter exploratório. A coleta de dados foi executada mediante consultas a doutrinas, leis, tratados internacionais, artigos científicos, pesquisas on-line, dentre outros que versem sobre o tema, qual seja, as competências para proteção do meio ambiente enquanto bem jurídico a ser tutelado.

2 O MEIO AMBIENTE COMO BEM JURÍDICO

A evolução e o desenvolvimento das normativas jurídicas ambientais estão intimamente relacionados à compreensão ambientalista ou à consciência ambientalista havida nas últimas décadas, claro que muito por decorrência de fatos e acidentes ocorridos, que chamaram a atenção dos estudiosos para a causa.

Diversos países, preocupados com a qualidade do meio ambiente ou, de certo modo, em como aliar o desenvolvimento econômico, verdadeiro interesse de governantes, com a manutenção da qualidade do meio ambiente, passaram a legislar sobre o tema.

Com isso, o meio ambiente, de forma gradual e seletiva, passou a um bem juridicamente protegido, conforme a evolução normativa trazida por Simone Silveira Vega¹.

Em 1947, na Suíça, foi fundada a União Internacional para a Conservação da Natureza, com caráter conservacionista, mas sem respaldo suficiente para demonstrar a importância da proteção ambiental.

Já em 1952, na cidade de Londres, que vivia um avançado desenvolvimento industrial, por conta da poluição ambiental decorrente da fumaça das fábricas, muitas pessoas foram a óbito, o que forçou o Parlamento Britânico a aprovar a Lei do Ar Puro.

Entretanto, somente em 1962, por um movimento iniciado pela sociedade civil, os educadores se reuniram para discutir problemas causados pela degradação ambiental.

No final da década de 1950, quando da criação de Comunidades Europeias, não houve a atribuição de qualquer competência em matéria ambiental, pois ainda não havia esta conscientização e reconhecimento da importância como tal.

É bem verdade que antes disso, houve preocupação com a saúde, sem íntima ligação desta com o meio ambiente, pois este ainda não era suficientemente prestigiado para receber tutela jurídica específica, ainda não era um bem com reconhecimento jurídico por si.

Tal circunstância pode ser constatada pela Declaração Universal dos Direitos

¹ VEGA, Simone Silveira. Breve histórico da evolução da política ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (Org.). **Meio ambiente a acesso à justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 741.

Humanos, de 1948, que reza que “toda pessoa tem direito a um nível de vida próprio para garantir sua saúde, seu bem-estar e de sua família”².

Nota-se o destaque dado à saúde e bem-estar, preocupação pertinente à época. Entretanto, na ocasião, ainda não cogitado o meio ambiente como bem jurídico digno de proteção.

A questão foi repensada somente duas décadas mais tarde, quando a Comunidade Econômica Europeia adotou algumas regras de proteção ambiental, “cujo objetivo não era apenas a realização do mercado comum, mas diretamente a proteção do ambiente”³.

Houve, nesta época, uma mudança de pensamento, mas não de paradigma, pois a preocupação econômica se sobrepunha sobre qualquer outra. Como sinalado pela autora citada, as regras protetivas passaram a vislumbrar o meio ambiente, entretanto, ainda, de forma paralela ao procedimento econômico e de mercado.

Prossegue Aragão, referindo-se ao Tratado de Roma, datado de 1957, ponderando que

na realidade, naquela época, a protecção do ambiente não se contava entre as preocupações dos governos nem dos povos, mais voltados para o crescimento econômico, expresso pelo crescimento do Produto Nacional Bruto, o que tornava compreensível que no Tratado de Roma não houvesse, inicialmente, qualquer referência directa ao ambiente⁴.

Assim, os países europeus, no início da década de 1970, tendo economias industrializadas, passaram a constatar os problemas gerados pela poluição e a conviver com acidentes que geravam impactos ambientais, o que compeliu aos Estados o debate sobre as questões ambientais dentro da esfera política, determinando a tomada de decisões com o objetivo de redução dos efeitos.

A Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, firmada em Estocolmo, na Suécia, em 1972, em seu Princípio 1, diz que: “o homem tem um direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida satisfatórias, num

² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em 20 jun. 2017.

³ ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 34.

⁴ ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 36.

ambiente cuja qualidade lhe permita viver com dignidade e bem-estar. Ele tem o dever solene de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”⁵.

O dever de proteção e melhoramento do meio ambiente, para geração então presente e para as futuras, recebeu providencial destaque já no Princípio n. 1.

Na Conferência, estavam reunidos representantes de 113 países, 19 órgãos intergovernamentais e 400 outras organizações, o que demonstrou a efetiva preocupação com o tema.

Foi um marco político, de importância internacional, para o surgimento de novos movimentos ditos ambientalistas, quando, então, “levou-se em consideração pela primeira vez fatores sociais – econômicos e demográficos”⁶.

Considerou-se, na ocasião, a importância de se manter o desenvolvimento econômico paralelo à preocupação ambiental e, mesmo havendo divergências entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, confirmou-se uma nova tendência, com ênfase na proteção ao meio ambiente.

Segundo Vega, “o pensamento progrediu das metas limitadas de proteção da natureza e conservação dos recursos naturais para a visão mais abrangente da má utilização da Biosfera por parte dos humanos”⁷.

A partir de então, iniciou-se um novo período, com o pensamento voltado ao meio ambiente, com diversos governantes e organizações atuando por compromissos e ações e propondo uma nova concepção de desenvolvimento.

Sirvinkas, ao tratar do histórico do meio ambiente, preleciona:

Os povos de todo o mundo tiveram os olhos voltados ao meio ambiente. Tanto é verdade que existem várias organizações não governamentais defendendo o meio em que vivemos contra atos lesivos praticados por quem quer que seja. Elas têm representantes praticamente em todos os países do globo e pretendem alertar o Poder Público, em especial, e a comunidade, de modo geral, quanto à necessidade de proteger o nosso sistema ecológico de agentes nocivos à saúde e à qualidade de vida desta

⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**, 16 jun, 1972. Disponível em: <https://www.apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>. Acesso em 20 jun. 2017.

⁶ VEGA, Simone Silveira. Breve histórico da evolução da política ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (Org.). **Meio ambiente a acesso à justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 742.

⁷ VEGA, Simone Silveira. Breve histórico da evolução da política ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (Org.). **Meio ambiente a acesso à justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, p. 742.

e da futura geração.⁸

Nas décadas seguintes, de 1980 e 1990, houve um desdobramento deste pensamento de proteção ao meio ambiente, não apenas no Brasil, onde se deu repercussão de decisões judiciais favoráveis às ações civis públicas, mas em diversos outros países, muito por conta de fatos danosos ocorridos, que convenceram os governantes da necessária medida de proteção ao meio ambiente.

Como pondera Silva, “a consciência ambientalista propiciou o surgimento e desenvolvimento de uma legislação ambiental em todos os países, variada, dispersa e frequentemente confusa”⁹.

Wellington Pacheco Barros, ao ponderar sobre a razão da tutela do meio ambiente, refere que “o problema da tutela jurídica do meio ambiente manifesta-se a partir do momento em que sua degradação passa a ameaçar não só o bem-estar, mas a qualidade de vida humana, se não a própria sobrevivência do ser humano”¹⁰.

Enquanto o primeiro autor aponta o desenvolvimento da legislação por um sentido positivo de consciência ambientalista, o segundo sinala o sentido negativo, com a degradação ambiental como fundamento para a tutela jurídica.

Aragão ressalta que

rapidamente surgiu a consciência de que, quando a poluição começa a ser muito elevada e os problemas ambientais assumem proporções graves, a intervenção do estado a posteriori, reparando o dano, compensando as vítimas, ou responsabilizando os poluidores pelos actos de poluição cometidos, não é o meio mais adequado e eficiente de lidar com esses problemas¹¹.

Com efeito, muito temos visto nos últimos anos, ou nas últimas décadas, de notícias de acontecimentos que raiam ao caos, de violência absurda em face da natureza e do meio ambiente, como naufrágios de navios petroleiros, derramamento de produtos tóxicos, e a inesquecível tragédia de Mariana, que possibilita maiores discussões e que comprova que é imperiosa uma normativa eficiente e eficaz ao sistema de proteção ambiental, bem como o estabelecimento de regras que

⁸ SIRVINKAS, Luis Paulo. **Manual de direito ambiental**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 81.

⁹ SILVA. José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 37.

¹⁰ BARROS, Wellington Pacheco. **Direito ambiental sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 30.

¹¹ ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do ambiente da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 36.

viabilizem a fiscalização, sem que haja conflito entre responsáveis ou vácuo legislativo.

Comporta, dado nosso regramento, considerações sobre a competência em matéria ambiental e proporciona a validação da competência municipal, pela proximidade com o meio ambiente local, com possibilidade de legislação e fiscalização, sem interferências políticas nocivas à efetiva proteção.

Em nosso ordenamento, o meio ambiente foi reconhecido como bem jurídico digno de nota e de proteção, a partir da descrição posta no inciso I, do artigo 3º, da Lei 6.938/81, que o definiu como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”¹².

A conceituação de meio ambiente posta na legislação atual pode ser considerada ampla e não expressa limitação da relação do ambiente com o homem, porquanto abrange todas as formas de vida, merecedoras de atenção.

De certa forma, possível considerar que mesmo antes do dispositivo mencionado, havia proteção ao meio ambiente por via indireta, e esta se dava por normas de Direito Privado, mesmo que sem esse objetivo, como pretensão primeira.

Não havia, podemos assim dizer, o devido respeito e o reconhecimento do meio ambiente como um bem merecedor da tutela estatal, por si só, da forma como consagrada atualmente. A ideia real era a proteção do patrimônio.

Toshio Mukai, ao tratar da tutela ambiental, de forma preliminar em seu estudo, referindo sobre concepções técnicas e científicas do que se entende sobre meio ambiente, menciona “uma quase natural necessidade de refletirmos sobre a posição do homem em face da natureza e demais ambientes que o circundam, em termos filosóficos”¹³.

A expressão meio ambiente vem sendo utilizada tanto de forma coloquial pela sociedade, como na legislação e no meio técnico, estando a superar, atualmente, a expressão ecologia, que em anos anteriores foi muito debatida, sem, no entanto, alcançar o patamar atual.

Giannini, citado por Mukai, aponta que sob o aspecto jurídico, é possível individualizar três sentidos para a expressão “ambiente”:

¹² BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em 15 maio 2017.

¹³ MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 1.

- a) o ambiente como modo de ser global da realidade natural, baseada num dado equilíbrio dos seus elementos – equilíbrio ecológico, que se retém necessário e indispensável em relação à fruição da parte do homem, em particular à saúde e ao bem-estar físico; o ambiente como ponto de referência objetivo dos interesses e do direito respeitante à repressão e prevenção de atividades humanas dirigidas a perturbar o equilíbrio ecológico, convertendo-se o dano ao ambiente em dano do próprio homem;
- b) o ambiente como uma ou mais zonas circunscritas do território, consideradas pelo seu peculiar modo de ser e beleza, dignas de conservação em função do seu gozo estético, da sua importância para a investigação científica, ou ainda pela sua relevância histórica: isso é, o ambiente como soma de bens culturais, como ponto de referência objeto dos interesses e do direito à cultura;
- c) o ambiente como objeto de um dado território em relação aos empreendimentos industriais, agrícolas e dos serviços: isso é, o ambiente como ponto de referência objeto dos interesses e do direito urbanístico respeitantes ao território como espaço, no qual se desenvolve a existência e a atividade do homem na sua dimensão social.¹⁴

Por este posicionamento sobre o tema, não há falar em compreensão unitária de ambiente, uma vez que pode ser reconhecido pela paisagem, o que importa na noção cultural, como um bem sanitário ou até mesmo como ordenamento do território, importando na noção urbanística.

Outros, como Postiglione, também pontuado por Mukai, entendem a noção unitária e “globalizante”, como diz, de ambiente, “no sentido de que este só pode ser eficientemente protegido através da ordenação global do território”¹⁵.

Sintetizando, Édis Milaré, com acerto, refere que o “o meio ambiente pertence a uma daquelas categorias cujo conteúdo é mais facilmente intuído que definível, em virtude da riqueza e complexidade do que encerra”¹⁶.

2.1 Fatos e acidente ambientais que alertaram para a necessidade de tutela jurídica do meio ambiente

Por vezes, a preocupação com o regramento ou a normativa protecionista se

¹⁴ GIANNINI, M. S. Ambiente: saggio sui diversisuoiaspettigiuridici. In: Riv.Trim.Dir.Pubbl, 1973, p. 15-23, apud MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 4-5.

¹⁵ POSTIGLIONE, A. Ambiente: suo significatogiuridico unitário. In Riv.Trim.Dir. Pubbl., 1985, p. 38-39, apud MUKAI, MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 5.

¹⁶ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 137.

dá após a ocorrência de acidentes ambientais, outras, a efetividade da fiscalização ocorre depois da violação de norma existente. Em ambos os casos, o resultado é prejudicial, pois se tem um evento danoso e consequências, muitas vezes, incalculáveis.

Houvesse responsabilidade e respeito às normas ambientais, muitos problemas poderiam ser evitados.

Esta consciência é que precisa integrar a atuação de governantes e profissionais da fiscalização, pois somente assim é possível se cogitar de efetividade da proteção ao meio ambiente e de responsabilidade para com a presente e com as futuras gerações.

Podemos elencar diversos acidentes que geraram poluição dos recursos naturais, que fundamentaram ou estimularam movimentação ambientalista, alguns emblemáticos e próximos, outros distantes, mas de igual significado de prejuízo ao meio ambiente.

O acidente ambiental havido em Mariana, Minas Gerais, em 2015, com o rompimento da barragem de Fundão, que integrava, juntamente com a barragem de Santarém, a Mina Germano, controlada pela Samarco Mineração S. A., causou grandes danos ao meio ambiente e à vida dos seres que habitavam a região atingida, e trouxe à baila a problemática da necessidade e importância da proteção ambiental, bem como questionamentos pertinentes ao aspecto jurídico e legal de dita proteção, o que suscita ponderações sobre as diferentes capacidades de proteção ambiental e de responsabilidades sobre a fiscalização das atividades.

A perplexidade do acidente nos leva a diversos questionamentos relacionados às regras ambientais ou de segurança que não foram observadas, os danos verificados e aqueles que podem advir com a passagem do tempo e que não foram, ainda, identificados.

Não há como não se indagar sobre os erros cometidos, as consequências destes erros e a influência do resultado destes atos e omissões na vida dos seres da região e, quem sabe, um dia se constate, na vida dos seres de todo o planeta.

O fato gerou indignação entre os ambientalistas de todo o mundo, por conta de sua extensão e consequências, e deve servir de exemplo para que outros acidentes, de tamanho impacto, não ocorram, pois demonstrou a distância entre a norma protetiva e a execução ou fiscalização destas normas.

Houvesse efetivo respeito à normativa ou fiscalização por parte de quem

deveria controlar as atividades, possivelmente o fato poderia ter sido evitado, ou pelo menos, ter sido minimizado em seu resultado.

A realidade mostrou que houve erro na operação e negligência no monitoramento.

Diversas foram as ações práticas posteriores, sem que os resultados tenham data para ocorrer ou garantias de que venham realmente acontecer. E, diante desta dúvida, impossível não se questionar sobre a anterior violação às normas de conduta e de segurança da atividade e às regras de fiscalização e competência para o mister.

É sabido, com certeza, apenas que a lama tóxica deixada impedirá o crescimento de vidas e prejudicará o ecossistema na longa extensão de terra de diversas cidades pertencentes a dois estados na nação, dos rios e do mar, ainda por muitas décadas.

Na esfera jurídica, o Superior Tribunal de Justiça definiu que a competência para o julgamento das ações decorrentes do rompimento da barragem é da Justiça Federal, apreciando conflito havido em ação civil pública, porquanto tanto a Polícia Federal como a Polícia Civil de Minas Gerais conduziram investigações, tendo o Ministério Público Estadual e Federal ingressado com pedidos em juízo.

Por ocasião da apreciação do conflito, entendeu a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, que à Justiça Estadual competiria o julgamento de ações locais e pontuais, como forma de facilitar o acesso ao judiciário, às pessoas atingidas pelo desastre ambiental.

Já a Justiça Mineira entendeu como de sua competência o julgamento de processos relacionados à recuperação ambiental, socioeconômica e indenizatória, sem, em princípio, importar em interferência entre as duas decisões, uma vez que reconhecida a competência federal para análise dos feitos referentes à Bacia do Rio Doce¹⁷.

Este pode ainda ser considerado um acidente próximo de nós, porque de grande proporção e recente, mas o certo é que outros podem ocorrer, talvez com menor ou maior destruição, mas com semelhante desrespeito ao meio ambiente e às normas de proteção.

¹⁷ CONSULTOR JURÍDICO. Justiça Federal julgará crimes ambientais da Samarco em Mariana. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-mai-31/justica-federal-julgara-crimes-ambientais-samarco-mariana>>. Acesso em 19 jun. 2017.

O certo é que o estado natural dos bens integrantes do meio ambiente deve ser protegido como tal.

No decorrer da história da humanidade verificaram-se muitos outros acidentes ambientais de significado trágico, tanto que alguns importaram na mudança do rumo da vida das pessoas e influenciaram nas diretrizes normativas. Devem ser lembrados como forma de manter acesa a noção da responsabilidade do homem para com todo o ambiente.

Não podemos estabelecer regramento para fatos da natureza, que quando se dão, também geram prejuízos ao homem.

Entretanto, muitos transtornos ocorreram por conta da intervenção do homem, que apenas busca o desenvolvimento e o retorno econômico para seus investimentos, boa parte sem a mínima preocupação com o destino da vida humana.

Esses acontecimentos trágicos ou acidentes ambientais decorrentes da ação humana é que podem e devem estar sob regulamentação, de forma a evitar a ocorrência de perecimento do meio ambiente.

Parece um contrassenso, mas o homem, muitas vezes, regulamenta ações depois de tragédias que poderiam ter sido evitadas caso houvesse normatividade para determinada conduta.

Como dito por Barros,

somente depois que fatos graves ocorreram, todos causados por intervenção humana na busca de um desenvolvimento industrial desmedido, e que vozes de peso soaram alertando para os perigos que esses ataques ao meio ambiente pudessem produzir efeitos para toda a humanidade, é que se começou a tomar consciência da necessidade de se criar organismos políticos e estruturas jurídicas para protegê-lo. Foi a partir daí que surgiu a preocupação com a implementação de normas jurídicas específicas, portanto, de um direito próprio com claro intuito de proteger o meio ambiente.¹⁸

Vários trágicos incidentes são lembrados, não propriamente pelo evento danoso, mas sim pela consequência dele decorrente. Isso demonstra a importância da efetividade de regras de proteção ao meio ambiente, com caráter prévio ao resultado prejudicial, de forma a incidir antes de eventual sinistro.

Somente para sinalar, cumpre lembrar o despejo de efluentes industriais na Baía de Minamata, no Japão, entre 1953 e 1997. Nestes efluentes encontrava-se o

¹⁸ BARROS, Wellington Pacheco. **Direito ambiental sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 30, p. 21.

mercúrio, metal pesado de reconhecido efeito deletério e residual no organismo humano.

As pessoas da região alimentavam-se de peixes contaminados pelo mercúrio e, com isso, passaram a sofrer de degeneração do sistema nervoso, com a falência de órgãos e perda de sentidos, como a visão e audição. Dado o efeito residual do mercúrio, as consequências se deram até mesmo em gerações posteriores, de forma hereditária.

Houve indenização de vítimas por reconhecimento judicial do fato e suas sequelas, o que poderia e deveria ter sido evitado caso houvesse controle na ação industrial, com prévia fiscalização no despejo de efluentes.

Em Seveso, na Itália, em julho de 1976, outro acidente de grande monta repercutiu no entendimento da necessidade de regramento específico para proteção ambiental.

Na ocasião, por conta de superaquecimento de reator de uma fábrica de desfolhantes, ocorreu a liberação de uma nuvem que continha dioxina, atingindo a região próxima ao local. Logo após se deu a mortandade de animais domésticos e crianças apresentaram intoxicação.

Na cidade de Bhopal, na Índia, em dezembro de 1984, por decorrência do vazamento de isocianato de metila em uma unidade da fábrica de pesticidas da Union Carbide, mais de oito mil pessoas morreram, além de incontável quantidade de animais.

A contaminação alcançou mais de quinhentos mil habitantes de Bhopal, capital do estado Madhia Pradesh, levando a óbito, nos anos seguintes, mais de dezesseis mil pessoas. Posteriormente, pessoas contaminadas e familiares daqueles que faleceram por conta da contaminação perceberam indenizações que alcançaram, em média, 430 dólares.

A tragédia foi considerada em nível indenizatório, após o reconhecimento das consequências, sem perspectiva pelo viés ambiental, até então. Todavia, valeu como suporte para o entendimento da necessidade de normativa de proteção ao meio ambiente.

Três acidentes nucleares também foram decisivos para o reconhecimento da necessidade de um novo direito, de um sistema de proteção ambiental.

Em 1974, em Flixborough, cidade do nordeste da Inglaterra, na fábrica Nypro Factory, ocorreu a explosão de um dos seis reatores existentes, por conta de uma

sucessão de erros de apreciação na operação do sistema fabril de caprolactama.

Com a explosão, havida pela anterior corrosão no reator de aço-carbono pelo nitrato, houve o vazamento de ciclohexano vaporizado, originando uma nuvem inflamável. O que gerou a falha foi a incorreta fixação de um sistema provisório de retirada de um reator para conserto, demonstrando que a ausência de norma regulamentadora violou o contexto ambiental e olvidou a existência de pessoas na região. Estas pessoas, entre trabalhadores e moradores, foram afetadas pela radiação.

Em 1979, próximo a Harrisburg, estado da Pensilvânia, nos Estados Unidos, duzentas mil pessoas tiveram de abandonar a região por acidente nuclear ocorrido na usina de Three Mile Island. É sabido que cerca de trinta mil pessoas que viviam no entorno foram expostas a níveis de radioatividade, evidentemente prejudicial à saúde.

Este acidente nuclear foi decorrente de erro do engenheiro responsável, que desconectou o controle de operação do bombeamento de água para refrigeração, por ocasião de superaquecimento produzido no núcleo de um gerador, confundindo vários instrumentos de medição.

Tem-se que a ausência de protocolo de atuação em situação especial desencadeou a sucessão de erros. O acidente foi classificado como nível cinco na Escala Internacional de Ocorrências Nucleares – INESScale.

Em Chernobyl, na Ucrânia, em 1986, com a explosão do reator de uma usina nuclear, morreram mais de dez mil pessoas contaminadas pela radioatividade espalhada. Diz-se que a radioatividade contida no reator ultrapassou a de dez bombas atômicas, daquelas lançadas sobre a cidade de Hiroshima, por ocasião da segunda guerra mundial. Como nos demais casos, a ausência de controle e de fiscalização da atividade.

No Brasil, na mesma linha de incidentes ocorridos por ausência de respeito às normas ambientais, podemos também lembrar o acidente havido em Goiânia, em setembro de 1987, quando catadores de lixo encontraram um aparelho de radioterapia descartado por um hospital de forma inadequada, em um terreno baldio. O material foi vendido para um ferro-velho e, por conta da luminosidade do Césio-137, despertou a curiosidade de pessoas. Estas entraram em contato com o Cloreto de Césio (CsCl) e sofreram com a contaminação.

Do fato resultaram algumas mortes e muitas pessoas com hemorragia e

infecções generalizadas por conta da exposição ao material. A cidade, ainda hoje, passados tantos anos, é monitorada para avaliação do nível de resíduos e da forma como estes agem no ambiente.

Houvesse, à época, fiscalização quanto ao armazenamento de rejeitos radioativos ou mesmo controle sobre os riscos do descarte de material hospitalar, possivelmente, o incidente poderia ter sido evitado, não ocasionando o dano às pessoas e ao meio ambiente da região.

O importante é que o evento chamou a atenção da comunidade e das autoridades e, com isso, iniciou-se o controle com o descarte hospitalar, com regramento pertinente, que segue de forma cada vez mais rigorosa.

Outros fatos ocorreram e que geraram preocupação com os danos ambientais.

Barros, ao mencionar acidentes marítimos, relembra:

O mar também foi palco de acidentes que levaram a preocupação de criação de uma estrutura jurídica para protegê-lo. É possível catalogar o derramamento de petróleo bruto no mar através de acidentes envolvendo os petroleiros Atlantic Express, Amoco Cadiz, Torrey Cayon e Exxon Valdez que produziram danos ambientais graves com a matança de aves e outros animais.¹⁹

Nada obstante a gravidade de acidentes ambientais gerados na atividade econômica, por descontrole ou violação para com as regras de conduta e respeito ao meio ambiente, outro cuidado se impõe.

O desmatamento descontrolado e a poluição das águas e do ar com atividades industriais e com objetivos econômicos desmedidos também representam óbice à proteção ao meio ambiente e o desrespeito para com as normas de proteção.

Assim, podemos afirmar que, de um lado, a preocupação com o meio ambiente vem despertada pela ocorrência de acidentes que geram prejuízos de monta. De outro lado, a preocupação com a proteção ambiental vem pela indignação com o desrespeito à natureza, com a retirada de árvores das matas, destruição de ambientes aquáticos e poluição atmosférica.

Em ambas as situações, necessária a consideração sobre as regras protetivas e de competência para a legislação e fiscalização.

¹⁹ BARROS, Wellington Pacheco. **Direito ambiental sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 23.

Em recente publicação na Revista Veja, Jennifer Ann Thomas articula que um estudo realizado pela Global Three Search demonstra que trinta por cento da superfície da Terra está coberta por florestas, alcançando 60.065 espécies de árvores. Esta foi a primeira vez que se atribuiu um número matemático para a categoria da flora²⁰.

A articulista refere, com base no estudo, que nesta selva, o Brasil se destaca por ser o país com a maior biodiversidade, com 8.715 espécies e com a maior ocorrência de espécies endêmicas, com 4.333 variedades. Depois, seguem a Colômbia e a Indonésia.

Refere o estudo que os efeitos do desmatamento e das mudanças climáticas são piores em habitats ricos como o brasileiro, pois se dando a retirada de uma das árvores nativas, todo o ecossistema ao redor sofre o impacto.

Pondera a nota que o Global Three Search se valeu de quinhentas publicações para embasar o estudo, sendo que em nosso país, a fonte foi o Projeto Flora do Brasil.

Sinala que a bióloga Rafaela Forza, coordenadora do trabalho, entende que a pesquisa poderá guiar políticas de conservação, salientando que “assim como nos orgulhamos de nossa biodiversidade, a responsabilidade para preservá-la deveria ser equivalente. Infelizmente, não é o que se vê”.

Ao final da publicação, tem-se um exemplo negativo da situação vivenciada no Brasil: o pau-brasil, na época do descobrimento, era encontrado em 3.000 quilômetros da costa.

Entretanto, por ser natural da Mata Atlântica, que teve 93% de sua área destruída, o pau-brasil corre o risco de extinção.

É possível constatar, diante da matéria, que paralelo à grandiosidade da diversidade de árvores e patrimônio ambiental que encontramos em nosso país, grande é o descaso geral para a preservação.

É preciso, desde logo, a consciência da necessidade de manutenção e preservação da diversidade da flora e de todo o ecossistema, de forma que as futuras gerações possam, também, se valer da vida na natureza.

Para tanto, importante o devido respeito às normas de proteção, em especial, com observância do interesse de cada localidade onde situado o ambiente a ser

²⁰ REVISTA VEJA. São Paulo, ed. 2525, ano 50, n. 15, 12 abri. 2017.

preservado. Importante, desta forma, que o tratamento de conservação de ambientes que requerem proteção seja efetivo em cada municipalidade, por conta da proximidade de relação.

Com isso, levamos o pensamento à bióloga Rachel Carson, que em *Primavera Silenciosa* descreveu de forma pomenorizada o impacto destrutivo do uso de agrotóxicos organoclorados, entrando em litígio notório com as grandes indústrias²¹.

Em que pese a distância temporal dos estudos de Carson, não há afastar que o descaso com o meio ambiente ainda se faz atual, sendo importante manter-se a ética de cunho ambiental, traduzida com maestria pela ambientalista.

2.2 Reconhecimento da necessidade de proteção do meio ambiente

Com o crescimento destes acidentes, houve uma alteração de pensamento, com o reconhecimento da necessidade da proteção do meio ambiente, o que foi destacado por Barros:

A crescente intensidade desses desastres ecológicos despertou a consciência ambientalista ou a consciência ecológica por toda parte, até com certo exagero; mas exagero produtivo, porque chamou a atenção das autoridades para o problema da degradação e destruição do meio ambiente, natural e cultura, de forma sufocante.²²

Para Sarlet e Fensterseifer, “o Direito Ambiental brasileiro é, sem dúvida, a exemplo que ocorreu em outros lugares, fruto de uma história de luta social e política. Há uma relação intrínseca entre o Direito ambiental e as reivindicações sociais de proteção ambiental e afirmação dos valores ecológicos verificados em diversos lugares do mundo”²³.

Com a autonomia jurídica dada ao meio ambiente ou ao bem ambiental, temos como resultado prático a viabilização da tutela ou da proteção de forma distinta dos elementos que o integram.

As autoras Marchesan, Steigleder e Cappelli sustentam que “daí proveio a

²¹ CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. São Paulo: Gaia, 1962.

²² BARROS, Wellington Pacheco. **Direito ambiental sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 35.

²³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014, p 29.

necessidade da proteção jurídica do meio ambiente, com o combate pela lei de todas as formas de perturbação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, de onde foi surgindo uma legislação ambiental em todos os países”²⁴.

Inicialmente, as legislações versavam sobre circunstâncias sanitárias, protegiam paisagens, a flora e a fauna. Outras tratavam do ar, da água e algumas questões pontuais, sem conceber uma dimensão mais abrangente, como tutela de meio ambiente.

Com um paradigma ambientalista, a evolução da normatividade jurídica relacionada ao meio ambiente alcançou os textos constitucionais.

No Brasil, a questão não foi diferente, podendo-se dizer que a proteção jurídica do meio ambiente, considerado como um todo, recebeu, no decorrer dos tempos, grande e aprofundada modificação.

Inicialmente, nenhuma normativa se destinava à proteção ambiental, o que possibilitou o consumo extrativista acelerado, a devastação das grandes florestas, a degradação dos rios, o esgotamento das terras e a poluição despreocupada.

O posicionamento privatista do direito de propriedade fez oposição ou atuou como obstáculo à possibilidade de atuação do poder público ou daqueles que intencionavam, mesmo em épocas de descaso, a proteção do meio ambiente.

Não há olvidar que qualquer imposição de limite de forma a proteger o meio ambiente, importa, necessariamente, na limitação do uso da propriedade e, por conseguinte, interfere, também, na liberdade econômica dos proprietários de terras.

Com efeito, dada à concepção essencialmente civilista de épocas passadas, compreensível a ausência de normas destinadas à proteção do meio ambiente, durante muito tempo de nossa história.

Alguns regramentos surgiram, aos quais até pode se reconhecer um viés protetivo ao meio ambiente, mas que na essência destinava-se a reger o direito privado: no Código Civil de 1916, o artigo 554, tratando de pacificação de conflito de vizinhança, vislumbrou a possibilidade de o proprietário ou locatário de um determinado prédio impedir o mau uso da propriedade vizinha, quando em risco a saúde, segurança e repouso²⁵.

Ainda hoje, com este pensamento trazido pelo direito de vizinhança do Direito

²⁴ MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006, p. 35.

²⁵ BRASIL. Lei. n. 3.071, de 1º de janeiro 1916. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em 15 maio 2017.

Civil, vemos no Juizado Especial Criminal registros de atos praticados por lindeiros, que prejudicam a propriedade vizinha. Observa-se, nestes casos, tentativa de solução de conflitos de propriedade e vizinhança na esfera criminal.

O artigo 584, também da norma material civil de 1916, vedou a edificação em condição de poluir ou inutilizar água de poço ou de fonte alheia, quando preexistente. O dispositivo, mesmo que objetivando o regramento de construção nociva à propriedade vizinha, zelou pela proteção da água²⁶.

Em 1923, com o Decreto 16.300, se estabeleceu o Regulamento de Saúde Pública, criando a Inspetoria de Higiene Industrial e Profissional, que, segundo Silva, teve finalidades de:

a) licenciar todos os estabelecimento industriais novos e bem assim as oficinas, exceto os de produtos alimentícios; b) impedir que as fábricas e oficinas prejudicassem a saúde dos moradores de sua vizinhança, possibilitando o isolamento e o afastamento das indústrias nocivas ou incômodas.²⁷

Possível compreender que no período do crescimento industrial havido, tenha se dado a destinação de áreas para implantação de indústrias em separado de áreas residenciais, preservando o meio ambiente, de certa forma, pelo menos no local destinado a moradias.

A partir de 1934 tivemos uma legislação com algumas normas de proteção ao meio ambiente, como o Código Florestal, inicialmente instituído pelo Decreto 23.793 de 1934²⁸, substituído pela Lei 4.771 de 1965²⁹, por sua vez revogada pela Lei 12.651 de 2012³⁰, que está atualmente em vigência e recebe a denominação de Novo Código Florestal; o Código de Águas de 1934³¹, que possui um título que reprime a poluição das águas; o Código de Pesca de 1967³²; bem como Decreto-lei

²⁶ BRASIL. Lei. n. 3.071, de 1º de janeiro 1916. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em 15 maio 2017.

²⁷ SILVA. José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 38.

²⁸ BRASIL. Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro 1934. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm>. Acesso em 15 maio 2017.

²⁹ BRASIL. Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>. Acesso em 15 maio 2017.

³⁰ BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em 15 maio 2017.

³¹ BRASIL. Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

³² BRASIL. Decreto-lei n. 221, de 28 de fevereiro de 1967. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0221.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

794 de 1969³³, que traz algumas normas protetoras das águas.

O Decreto-lei 248, de fevereiro de 1967³⁴, que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico, e o Decreto 303³⁵, da mesma data, que criou o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental, junto ao Ministério da Saúde, com o objetivo de coordenar as atividades de controle da poluição ambiental, também trataram, de forma pontual, da proteção do meio ambiente.

Segundo Silva, “o Conselho deveria funcionar como órgão normativo e planejador, agindo, ainda, como único coordenador específico no assunto junto ao Governo Federal e aos órgãos executores da Política da Poluição Ambiental”³⁶.

Tais decretos-leis continham linhas gerais de uma Política do Meio Ambiente e foram revogados pela Lei 5.318, de setembro de 1967³⁷, que instituiu a Política Nacional do Saneamento Básico, com a criação do Conselho Nacional de Saneamento, junto ao Ministério do Interior.

Em alguns Estados também se estabeleceu legislação protetora, todavia, sem sistematização, versando sobre utilidades esparsas, como forma de proteção ambiental.

Muitas normas ambientais e outras que por reflexo interferem no meio ambiente tem sido editadas, nas últimas décadas, com objetivos diversos, algumas intencionam a preservação de determinado local ou ecossistema, outras vislumbram ganhos financeiros de grupos econômicos.

Continuam Sarlet e Fensterseifer:

No Brasil, a mobilização social em torno da proteção ecológica, inclusive com o surgimento das primeiras associações ambientalistas, deu-se a partir dos primeiros anos da Década de 1970. O movimento ambientalista brasileiro, neste contexto e desde então, sempre foi um protagonista extremamente relevante nas modificações legislativas, tanto no plano infraconstitucional (federal, estadual e municipal) quanto constitucional, e,

³³ BRASIL. Decreto-lei n. 794, de 27 de agosto de 1969. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10794.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

³⁴ BRASIL. Decreto-lei n. 248, de 28 de fevereiro de 1967. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10248.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

³⁵ BRASIL. Decreto-lei n. 303, de 28 de fevereiro de 1967. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10303.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

³⁶ SILVA. José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 36.

³⁷ BRASIL. Lei n. 5.318, de 26 de setembro de 1967. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5318.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

consequentemente, na evolução jurídica que nos conduziu ao surgimento e consolidação do Direito Ambiental brasileiro tal como conhecemos hoje.³⁸

Somente com a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, que assim dispendo em seu artigo 3º, reconheceu o meio ambiente como bem jurídico:

Art. 3 – Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – Meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.³⁹

Com este reconhecimento, o meio ambiente passou a ser “interpretado como um bem jurídico unitário, a partir de uma visão sistêmica e globalizante, que abarca os elementos naturais, o ambiente artificial (meio ambiente construído) e o patrimônio histórico-cultural, pressupondo-se uma interdependência entre todos os elementos que integram o conceito, inclusive o homem”⁴⁰.

Milaré, pontualmente, argumenta:

Não basta, entretanto, apenas legislar. É fundamental que todas as pessoas e autoridades responsáveis se lancem ao trabalho de tirar essas regras do limbo da teoria para a existência efetiva da vida real; na verdade, o maior dos problemas ambientais brasileiros é o desrespeito generalizado, impunido ou impunível, à legislação vigente. É preciso, numa palavra, ultrapassar a ineficaz retórica ecológica – tão inócua quanto aborrecida – e chegar às ações concretas em favor do ambiente e da vida. Do contrário, em breve, nova modalidade de poluição – a “poluição regulamentar”- ocupará o centro de nossas preocupações.⁴¹

Diante da evolução normativa verificada, percebe-se que restou afastada a uma visão fragmentada da legislação que protege o meio ambiente, que antes se preocupava com a regulamentação de bens naturais, levando-se em conta o valor econômico como insumo da produção, sem qualquer preocupação na manutenção do equilíbrio da natureza, da preservação ecológica.

³⁸ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014, p 29.

³⁹ BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

⁴⁰ MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006, p. 15.

⁴¹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 172.

2.3 Constitucionalização da proteção ao meio ambiente

Com o avanço da proteção ao meio ambiente no plano legislativo, este alcançou um capítulo na Constituição Federal de 1988, o qual, no dizer de José Afonso da Silva, “é um dos mais importantes e avançados”⁴². Em linhas gerais, preleciona o referido autor que o tema

integra o título da ordem social, onde se estatui que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225). É um campo que integra, na sua complexidade, a disciplina urbanística, mas se revela social, na medida em que sua concreção importa em prestação do Poder Público.⁴³

Todavia, comporta sinalar que a proteção jurídica do meio ambiente, antes do texto constitucional, passou por transformação e, como já dito, por evolução.

Inicialmente, nada se afigurava protegido, porquanto nenhuma norma proibía verdadeiros ataques àquilo que deveria ser desde sempre protegido.

O conceito de meio ambiente, até então tratado pelo art. 3º da Lei nº 6.938/1981, foi ampliado pela Constituição Federal de 1988 e, segundo Fiorillo e Conte,

passou a abarcar, além do meio ambiente natural (constituído pela atmosfera, elementos da biosfera, águas, mar territorial, solo, subsolo, recursos minerais, fauna e flora), o meio ambiente artificial (espaço urbano construído pelo homem), o meio ambiente cultural (delimitado pelo art. 216 da CF), meio ambiente do trabalho (local de desenvolvimento das atividades laborais) patrimônio genético e, até mesmo, o meio ambiente digital.⁴⁴

O artigo 225, da Lei Maior, indicou elementos estruturais da tutela ambiental, do dever de cuidado e preservação, estabelecendo:

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

⁴² SILVA. José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 717.

⁴³ SILVA. José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 281.

⁴⁴ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; CONTE, ChristianyPegorari. **Crimes ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 15.

preservá-lo para as presentes e futuras gerações.⁴⁵

O dispositivo chega a explicitar o bem comum como causa e, ao mesmo tempo, decorrência do meio ambiente ecologicamente equilibrado, apontando como um bem difuso, que merece proteção do Estado e da sociedade para uso e fruição por todos.

A tutela constitucional ao meio ambiente demonstra e comprova a necessidade de se aprender a conviver harmoniosamente com a natureza, matéria que não foi, ao longo das Cartas anteriores, sequer cogitada.

Com isso, comporta considerar, no presente estudo, a competência para legislar e para executar as normas ambientais, consoante os dispositivos constitucionais.

⁴⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.

3 COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS EM MATÉRIA AMBIENTAL

O Estado brasileiro consiste em uma república federativa formada pela união indissolúvel entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos, nos termos dos artigos 1^o⁴⁶ e 18^o⁴⁷ da Constituição de 1988.

Como aponta José Rubens Morato Leite, estes entes manifestam-se sobre a mesma população e sobre o mesmo território, razão pela qual a repartição de competências entre essas esferas constitui um dos núcleos fundamentais do Estado federal brasileiro⁴⁸.

O federalismo, como adotado pelo Brasil, apresenta ao menos duas características básicas: a autonomia dos entes que o integram e a delimitação do exercício do poder⁴⁹.

E o termo “poder”, nesse contexto, deve ser entendido como a porção de matéria que a Constituição distribui entre os entes políticos e que passou a compor seus campos de atuação governamental, isto é, suas áreas de competência⁵⁰.

Mukai vai além e defende que a forma de estado adotada pela Carta de 1988 foi o “federalismo cooperativo”, pois pauta-se na cooperação e na existência de áreas comuns de atuação entre os entes federados:

É o que pretendeu, sem dúvida nenhuma, o constituinte de 1988, ao contemplar a denominada competência comum [...], já que, após arrolar as matérias enquadradas nesse tipo de competência, deixou claro que nas atuações referidas, todos os níveis do Governo deverão pautá-las sob o signo e a filosofia da cooperação.⁵¹

⁴⁶ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.

⁴⁷ “ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.

⁴⁸ LEITE, José Rubes Morato (Coord.). **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 149.

⁴⁹ CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Competências constitucionais dos municípios para legislar sobre meio ambiente**: a efetividade das normas ambientais. Curitiba: Letra da Lei, 2008, p. 49.

⁵⁰ FERREIRA, Helene Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 228.

⁵¹ MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária,

A partir disso, a Constituição Federal de 1988 traz, em seu Título III⁵², um regramento acerca da repartição das competências.

Leite afirma que se trata de um “sistema complexo e intrincado”, em razão da adoção de atribuições de natureza múltipla às distintas esferas de poder que compõe a Federação⁵³.

Efetivamente, ao se considerar que todos os entes federados são dotados de autonomia, que não há hierarquia entre eles e que todos têm, em certa medida, competência para proteção do meio ambiente, surgem controvérsias que terminam por fazer com que suas competências venham a se sobrepor ou confundir.

Como assinala Antunes, “a prática tem demonstrado que os três níveis da administração pública não agem coordenadamente. Muito pelo contrário, é rotineira a tomada de medidas contraditórias e até mesmo antagônicas entre eles”⁵⁴.

Verifica-se, pois, que a descentralização política exige critérios claros de repartição de competência, a fim de que se estabeleça uma coexistência harmoniosa⁵⁵.

Portanto, a partir do que dispõe o texto constitucional, a doutrina identificou um critério principal que norteia toda a divisão de poderes entre os entes federados. Tal critério consiste no princípio da predominância do interesse.

Segundo esse princípio, a repartição das competências se daria de modo que “à União caberão as matérias de interesse nacional, aos Estados, as de interesse regional, enquanto aos Municípios tocarão as competências de interesse local”, conforme refere Celso Antonio Pacheco Fiorill⁵⁶.

Em que pese seja bastante útil para delimitação das competências, esse critério não está imune a críticas, visto que, modernamente, a linha entre os interesses de um ou outro ente político está cada vez mais tênue, ainda mais

2005, p. 18.

⁵² BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.

⁵³ LEITE, José Rubes Morato (Coord.). **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 150.

⁵⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 115.

⁵⁵ CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Competências constitucionais dos municípios para legislar sobre meio ambiente**: a efetividade das normas ambientais. Curitiba: Letra da Lei, 2008, p.49.

⁵⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p.178.

quando se considera a matéria ambiental. Nesse sentido, refere José Afonso da Silva:

Acontece que, no Estado moderno, se torna cada vez mais problemático discernir o que é interesse geral ou nacional do que seja interesse regional ou local. Muitas vezes, certos problemas não são de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a Nação como um todo, mas não são simplesmente particulares de um Estado, por abrangerem dois ou mais deles. Os problemas da Amazônia, os do polígono da seca, os do Vale do São Francisco e do Vale do Paraná-Uruguai, são exemplos que se citam na Federação brasileira.⁵⁷

De toda sorte, tendo como base o princípio da predominância do interesse e com o fim de efetivar o equilíbrio federativo, a doutrina identifica no texto constitucional regras específicas acerca da repartição de competências de cada ente federado.

Tal sistema fundamenta-se na técnica de enumeração dos Poderes da União, com poderes remanescentes aos Estados e poderes definidos aos Municípios, aliada a atuações comuns, prerrogativas concorrentes e atribuições suplementares entre os entes⁵⁸.

Importante observar que, em que pese o tratamento moderno dado pelo texto constitucional ao meio ambiente, não há regramento específico acerca da repartição de competências em direito ambiental, devendo-se seguir as diretrizes constitucionais gerais.

A principal classificação das competências constitucionais consiste na distinção entre as competências administrativa (material) e legislativa.

A primeira subdivide-se nas competências administrativas exclusiva⁵⁹ e comum⁶⁰.

Já a segunda, que interessa ao presente estudo e será analisada de forma pormenorizada, subdivide-se em quatro subcategorias, quais sejam, as

⁵⁷ SILVA. José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 418.

⁵⁸ FERREIRA, Helene Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 227-228.

⁵⁹ Trata-se de competências exercidas exclusivamente pela União, elencadas nos incisos do art. 21 da Constituição.

⁶⁰ São as competências elencadas no art. 23 da Constituição, exercidas por todos os entes federados - União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, nos termos de lei complementar. Dentre essas, destaca-se a disposta no inciso VI do referido artigo, que traz consiste em "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas".

competências legislativas privativa, exclusiva, concorrente e suplementar.

Por competência legislativa privativa entende-se o poder da União de legislar sobre determinadas matérias, as quais se encontram elencadas nos incisos do art. 22 da Constituição Federal. No que concerne à matéria ambiental, dentre as competências trazidas pelo referido dispositivo, tem-se que cabe privativamente à União legislar sobre: “IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão”; “XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia”; e “XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza”⁶¹.

Oportuno observar que, embora fundamentada no interesse nacional, conforme o critério da predominância do interesse, a reserva de competências privativas da União não é absoluta⁶². Isso porque o parágrafo único do artigo 22 dispõe que poderá haver delegação dessas competências aos Estados, sempre se observando o critério da prevalência do interesse⁶³.

Já no que se refere à competência legislativa exclusiva, pode ser exercida tanto pelos Estados quanto pelos Municípios – ou, ainda, pelo Distrito Federal, que acumula as competências estaduais e municipais para todos os fins.

Importante destacar que a competência privativa (da União) e a competência exclusiva (dos Estados, Municípios e Distrito Federal), embora tratadas da mesma forma por parte da doutrina⁶⁴, diferenciam-se, pois, enquanto naquela há possibilidade de delegação, nessa não há, como visto acima.

No tocante aos Estados, sua competência exclusiva engloba o poder de auto-organização, poderes expressamente discriminados pelo texto constitucional e poderes reservados e não vedados pelo texto constitucional.

Nesta última categoria, prevista no art. 25, parágrafo primeiro, da Constituição⁶⁵ e conceituada por Paulo Gustavo Gonet Branco como a competência

⁶¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.

⁶² LEITE, José Rubens Morato (Coord.). **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 154.

⁶³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.

⁶⁴ Nesse sentido, Sivini Ferreira cita os autores como Marchesan, Steigleder e Cappelli (2004), Silveira (2003), Mukai (2002) e Almeida (1991). FERREIRA, Helene Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 230.

⁶⁵ “Art. 25. [...] § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.” BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do**

legislativa residual ou remanescente, visto que engloba poderes que não são explicitamente enunciados na Carta constitucional⁶⁶, é que se encontra a competência dos Estados-membros para legislar em matéria ambiental.

Quanto à competência exclusiva dos Municípios, o texto constitucional dispôs, em seu art. 30, que consiste em “I - legislar sobre assuntos de interesse local”; “VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”; e “IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual”⁶⁷.

O princípio da preponderância do interesse ganha relevância quando se passa ao estudo da competência concorrente, terceira classificação das competências legislativas.

Tal é exercida tanto pela União quanto pelos Estados e Distrito Federal.

Trata-se de um “condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas a serem editadas pelos Estados-membros”⁶⁸.

Nesse contexto, a competência legislativa concorrente da União, nos termos do art. 24, § 1º, da Lei Maior⁶⁹, limita-se à edição de normas gerais, isto é, normas não exaustivas, leis-quadro e princípios amplos que traçam um plano sem descer a pormenores e questões específicas⁷⁰.

Quanto ao ponto, observa Fiorillo:

Dessa forma, podemos afirmar que à União caberá a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um “teto”

-
- Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.
- ⁶⁶ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva: 2015, p. 839.
- ⁶⁷ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.
- ⁶⁸ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva: 2015, p. 840.
- ⁶⁹ “Art. 24. [...] § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.”BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.
- ⁷⁰ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva: 2015, p. 840-841.

de proteção. Com isso, oportuno frisar que os Estados e Municípios jamais poderão legislar, de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente do que a União, porquanto, como já ressaltado, a esta cumpre, tão só, fixar regras gerais.⁷¹

Já os Estados e o Distrito Federal possuem competência legislativa concorrente suplementar, para edição de normas específicas, nos termos do art. 24, § 2º, da Constituição⁷², e supletiva, para elaboração de normas gerais quando inexistir norma geral da União, conforme art. 24, § 3º, também da Constituição⁷³.

Especificamente em matéria ambiental, há competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal para, nos termos do art. 24 da Constituição, legislar sobre: “VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”; “VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico”; e “VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”⁷⁴.

A doutrina traz, por fim, uma quarta classificação das competências legislativas, qual seja, a competência suplementar dos Municípios.

Dispõe o art. 30, II, da Lei Maior que compete aos Municípios: “II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”⁷⁵.

Morato Leite ressalta que tal atribuição se justifica em razão de os Municípios não figurarem no rol de habilitados para legislar concorrentemente. Assim, às municipalidades é reservado o poder para preencher lacunas e adaptar normas emanadas pela União e pelos Estados à realidade local⁷⁶.

⁷¹ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 180.

⁷² “Art. 24. [...] § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.”BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.

⁷³ “Art. 24, [...] § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.”BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.

⁷⁴ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.

⁷⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.

⁷⁶ LEITE, José Rubes Morato (Coord.). **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015, p.

Diante do exposto, Fiorillo conclui que “a competência legislativa em matéria ambiental estará sempre privilegiando a maior e mais efetiva preservação do meio ambiente, independentemente do ente político que a realize, porquanto todos receberam da Carta Constitucional aludida competência”⁷⁷.

Não obstante, certo é que, de todos os entes políticos, o Município está mais próximo das realidades locais e, portanto, das peculiaridades que devem ser consideradas quando da elaboração de normas que objetivam a proteção do meio ambiente.

3.1 Competência legislativa municipal à luz da Constituição Federal de 1988

Como visto, os municípios são dotados das competências legislativas exclusiva, no que se refere a assuntos de interesse local, e suplementar, para suprir lacunas de normas federais e estaduais.

Ocorre que, no contexto da municipalidade, diante da proximidade com a população e com o meio ambiente, alguns princípios que norteiam a atividade legislativa ganham especial destaque.

Retomando-se o critério da predominância do interesse, tem-se que compete aos Municípios legislar sobre questões ambientais de "interesse local", conforme art. 30, I, da Constituição de 1988⁷⁸, termo que decorre da evolução de "peculiar interesse", tratamento dado pelo art. 68 da primeira Constituição republicana, de 1891⁷⁹.

Paulo Afonso Leme Machado refere que foi feliz a expressão utilizada pelo texto constitucional de 1988, visto que o interesse local não incide, necessariamente, todo o território do Município, podendo estar relacionado a apenas um quarteirão, um bairro ou um distrito⁸⁰.

157.

⁷⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 181.

⁷⁸ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.

⁷⁹ BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.

⁸⁰ MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 449.

Como decorrência deste, surge o princípio da subsidiariedade, que busca justamente o fortalecimento desse poder local. Isso porque as estruturas sociais locais são mais preparadas para executar atividades que exigem uma análise casuística, cabendo ao Estado garantir-lhes autonomia e meios para tanto. Efetivamente,

as esferas de poder local estão mais habilitadas para atender aos anseios e as necessidades da comunidade, bem como para compor os diversos interesses da população, restando inevitável, no caso, a aplicação do princípio da subsidiariedade que atuará para assegurar o exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁸¹.

Acontece que os interesses locais nem sempre estão em harmonia, muito antes pelo contrário.

Em matéria ambiental, a controvérsia clássica reside na dicotomia entre interesse local pelo desenvolvimento econômico imediatista e o interesse local pela conservação do meio ambiente⁸².

Tal problemática nos remete a outro critério de repartição de competências que ganha destaque no âmbito municipal, qual seja, o princípio do desenvolvimento sustentável.

Ao tratar dos princípios constitucionais relacionados às competências municipais para legislar sobre meio ambiente, Lucíola Maria de Aquino Cabral refere que a questão da sustentabilidade das cidades está diretamente relacionada ao direito ao meio ambiente adequado, visto que "a sadia qualidade de vida somente poderá ser efetivamente assegurada se os elementos ambientais da cidade integrarem as políticas públicas municipais"⁸³.

E neste ponto chegamos à emblemática questão da sustentabilidade, que e princípio, deve ser norteada pelas políticas pública de cada município, quer pela proximidade com o cidadão, quer pela proximidade com os elementos que requerem proteção.

Juarez Freitas, ao lecionar que a Constituição determina estratégias, refere

⁸¹ CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Competências constitucionais dos municípios para legislar sobre meio ambiente**: a efetividade das normas ambientais. Curitiba: Letra da Lei, 2008, p. 127.

⁸² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 449.

⁸³ CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Competências constitucionais dos municípios para legislar sobre meio ambiente**: a efetividade das normas ambientais. Curitiba: Letra da Lei, 2008, p. 117.

que

sustentabilidade, como valor constitucional, orienta, acima de tudo, para a prevenção e para a precaução: o melhor modo de conservar é intervir, como emprego prudencial das estratégias antecipatórias. [...] Por todos os motivos, em nosso sistema constitucional, o desenvolvimento sustentável não pode ser posto entre parênteses ou desfigurado como ociosa retórica quimérica. De fato, reconhecida a natureza como recurso escasso e aceito o bem-estar intra e intergeracional como prioridade máxima, a sustentabilidade passa a ser, na prática, foco da transformação maiúscula de nossa cultura.⁸⁴

Diante do exposto, tem-se que a competência dos municípios é de extrema importância, visto que estes, em relação aos demais entes políticos, encontram-se mais atentos e próximos aos interesses e peculiaridades de determinada região e, portanto, mais aptos a efetivar a proteção ambiental idealizada pela Constituição⁸⁵.

⁸⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2016, p. 138-139.

⁸⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 181.

4 ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE OSÓRIO/RS E PROTEÇÃO AMBIENTAL NO ENTORNO DE LAGOAS

Diante da exposição procedida, comporta analisar e considerar a alteração do Plano Diretor do Município de Osório, no Rio Grande do Sul, em especial no que pertine à distância mínima para construção de edificações na beira das lagoas da municipalidade, dada a celeuma havida nos últimos anos.

Para alguns, os interesses econômicos devem preponderar, para outros, a proteção ambiental é que deve prevalecer.

Neste ponto, para melhor compreensão da problemática, necessário ponderar que o Município de Osório situa-se a uma distância de cem quilômetros de Porto Alegre, na microrregião do litoral setentrional do Rio Grande do Sul, no Litoral Norte, possui uma área de 663 km² e uma população de pouco mais de quarenta mil habitantes. Faz divisa com os Municípios de Tramandaí, Cidreira, Capivari do Sul, Maquiné, Caraá, Imbé, Xangri-lá e Santo Antonio da Patrulha⁸⁶.

É banhado pelo Oceano Atlântico, estando ao lado da parte sul da Serra do Mar. Possui, em seu território municipal, a parte final da Mata Atlântica e a beleza de vinte e três lagoas, pequenas, médias e grandes.

Algumas destas lagoas são bastante conhecidas pelos gaúchos por tangenciarem a BR 290 (*Free Way*), Lagoa de Barros, e a BR 101, Lagoa da Pinguela.

Outras, com menos destaque, mas igualmente merecedoras de proteção, como a Lagoa do Marcelino, no centro da cidade, Lagoa do Peixoto, Lagoa do Horário, Lagoa das Malvas, Lagoa dos Índios e outras tantas.

Nas margens de algumas destas lagoas, iniciou-se, há alguns anos, especulação imobiliária, com a incorporação de condomínios e loteamentos para a construção de casas residenciais e de veraneio.

Por conta disso, como forma de facilitar a realização de edificações com a devida aprovação de projetos arquitetônicos, bem como, para regularizar as edificações irregulares, houve alteração do Plano Diretor, em 2015, com o escopo de reduzir a área de proteção ambiental na beira de lagoas, de forma a permitir o uso em áreas antes vedadas.

⁸⁶ INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. A cidade de Osório. Disponível em: <<http://www.osorio.ifrs.edu.br/site/conteudo.php?cat=47>>. Acesso em 20 jun. 2017.

Não houve e não há preocupação com o prejuízo ao meio ambiente, com a poluição que as edificações geram, com a retirada de árvores centenárias e com a violação ao ambiente de vivência de animais.

De igual forma, não há preocupação com cheias das lagoas, muito por conta da alteração do clima havido na região em decorrência da interferência nas áreas de proteção, o que pode significar em mudança de todo o sistema.

A normativa municipal permite a alteração de Plano Diretor de tempos em tempos, desde, que atendidos pressupostos para tal, desde que verificadas as diretrizes técnicas necessárias, com o trabalho de corpo técnico de gestão urbana.

E este trabalho técnico foi olvidado por ocasião da última alteração do Plano Diretor. Fundamentou-se a aprovação da alteração de lei com a realização de audiências públicas, como se tal, por si só, concedesse validade à norma violadora de direitos fundamentais.

A Lei n. 3.902, de 06 de outubro de 2006, instituiu o Plano Diretor do Município de Osório, sendo alterada pela Lei n. 4.213, de 2008, Lei n. 4.874, de 2011, Lei n. 5.098, de 2013 e, finalmente pela Lei n. 5.647, de 22 de setembro de 2015, esta com o objetivo de regularizar edificações que não estivessem consoantes os índices urbanísticos estabelecidos, entre outras coisas⁸⁷.

Em realidade, a alteração procedida no Plano Diretor, no ano de 2015, pretendeu a regressão da proteção ambiental nas áreas de preservação permanente - de cem para trinta metros –, em especial no entorno de lagoas onde impera a construção civil, com alocação de condomínios e marinas, transformando diversas áreas tidas como rurais, em urbanas ou de expansão urbana, sem o devido e prévio estudo técnico.

A Lei n. 3.902, de 06 de outubro de 2006, dispôs, em seu artigo 16, a subdivisão do Município em zonas, da seguinte forma:

Art. 16 – Para efeitos de planejamento, o Município de Osório fica subdividido nas seguintes Zonas que correspondem a parcelas do território com uso e ocupação com características comuns e às quais aplica-se o Regime Urbanístico apresentado nos anexos I e II. [...]

A - ZONAS NÃO URBANAS: As zonas não urbanas dividem-se em:

IV- Setor de Lagoa 1 – SL1 – Área de Preservação Permanente das Lagoas – APP, faixa de 100 metros nas margens das lagoas a partir da cota de cheia máxima, exceto na lagoa do Marcelino; (redação dada pela Lei n. 4.874/11)[...]

⁸⁷ OSÓRIO. Lei n. 3.902, de 06 de outubro de 2006. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-osorio-rs>>. Acesso em 20 jun. 2017.

B- ZONAS URBANAS: As zonas urbanas dividem-se em: [...]

IV – Zona Urbana Semi-Extensiva B – ZUSE B – Zonas com urbanizações lineares ao longo dos eixos rodoviários, faixa de 200 metros de largura a partir do eixo da rodovia, podendo ter variações de acordo com cotas ou inclinações de morros e da presença de corpos hídricos e banhados. Esta faixa será de 50 metros ou metade do quarteirão (o menor) a partir do alinhamento frontal do lote ao longo da RS 389 (da Estrada OS 020 até o entroncamento com a RS 030, margem Noroeste; da cabeceira leste da ponte sobre o Rio Tramandaí ao entroncamento com a estrada RS 786, margem Norte; e do entroncamento com a RS 786 até o final do loteamento de Atlântida Sul em ambos os lados da via), ao longo da RS 030 (do entroncamento com a RS 389 até a esquina da Rua Barão do Rio Branco, margem Nordeste; da esquina da Rua Barão do Rio Branco até o entroncamento com a BR 290, nas duas margens), ao longo da BR 101 (do viaduto sobre a RS 030 até a esquina da Rua João Sarmento, nas duas margens; e da esquina da Rua João Sarmento até o primeiro vértice do lote do 3. Batalhão da Polícia Militar, margem sudeste). Esta faixa será de 100 metros ou metade do quarteirão (o menor) a partir do eixo das rodovias RS 389 e RS 030 no trecho em que estas servem de perímetro ao Loteamento Bosques do Albatroz. Perímetro formado pela estrada RS030 (do entroncamento com a RS 389 até a estrada Capão da Areia, linha formada pela Estrada Capão da Areia (da RS 030 até a RS 380, faixa de 1.500 metros a leste desta estrada) e RS 389 (do entroncamento com a Estrada Capão da Areia até o entroncamento com a RS 030). Uso residencial, comercial, industrial, recreacional, turístico e agrário. Lotes grandes e médios. Edificações de baixa altura esparsas. Baixa densidade. (Redação dada pela Lei n. 4.874/2011)

Parágrafo Único. Os imóveis localizados na “Zona Urbana Semi-Extensiva B”- ZUSE B – que não atendem aos índices urbanísticos estabelecidos para tal zoneamento poderão regularizar-se mediante notificação do Poder Público baseada em imagem de satélite georreferenciada que comprove sua preexistência (Redação acrescida pela Lei n. 4.874/2011)⁸⁸

Posteriormente, em 22 de setembro de 2015, o dispositivo transcrito foi alterado pela Lei Municipal n. 5.647, passando à seguinte redação:

LEI N. 5.647, DE 22 DE SETEMBRO DE 2015. Altera dispositivos da Lei n. 3.902, de 06 de outubro de 2006, que institui o Plano Diretor de Osório.

[...]

Art. 3. – O artigo 16 passa a vigorar com a seguinte redação:

[...]

Art. 16 – Para efeitos de planejamento, o Município de Osório fica subdividido nas seguintes Zonas que correspondem a parcelas do território com uso e ocupação com características comuns às quais aplica-se o Regime Urbanístico apresentado nos anexos I e II.

A – ZONAS NÃO URBANAS: as zonas não urbanas dividem-se em:

[...]

IV – Setor de Lagoa 1 – SL1 – Área de Preservação Permanente das Lagoas – APP, conforme legislação federal vigente.

[...]

B – ZONAS URBANAS: As zonas urbanas dividem-se em:

IV – Zona de Urbanização Específica – ZUE – Zonas com

⁸⁸ OSÓRIO. Lei n. 3.902, de 06 de outubro de 2006. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-osorio-rs>>. Acesso em 20 jun. 2017.

urbanizações lineares ao longo dos eixos rodoviários e núcleos e povoados consolidados, faixa de 200m (duzentos metros) para cada lado ao longo dos eixos da BR 290, BR 101, ERS 030, ERS 389 (exceto locais delimitados como Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE), RST 101 (da ERS 030 até o Distrito de Passinhos), rodovia de ligação entre a BR 290 e a ERS 030, margem norte do prolongamento da ERS 389 (do entroncamento com a ERS 030 até a RST 101), Estrada Municipal Domingos Manoel Pires (Caconde/Palmital), Estrada Capão da Areia e Estrada do Passo Fundo (exceto AGE 4), OS 465 (da ERS 030 até 500m – quinhentos metros de distância da Penitenciária Modulada Estadual de Osório). Faixa de 50m (cinquenta metros) para cada lado ao longo dos eixos da RST 101 (do Distrito de Passinhos até a divisa com o Município de Capivari do Sul), Estrada da Santinha (Santa Teresinha), prolongamento da Av. Santos Dumont, Estradas da Lagoa do Horácio e do Loteamento Capão da Areia, e da Estrada dita “da Pinguela” (da BR 101 até a Estrada Domingos Manoel Pires – Caconde-Palmital). Faixa de 400m (quatrocentos metros) ao longo da margem sul do prolongamento da ERS 389 (do entroncamento com a ERS 030 até a RST 101). Faixa de 50m (cinquenta metros) para cada lado ao longo do eixo da Av. Ângelo Guasseli. Faixa de 50m (cinquenta metros) ao longo da margem sudeste da BR 101 (trecho do entroncamento com a ERS 030 até a lateral sudoeste do lote do 3º Batalhão de Polícia Militar). Faixa de 50m (cinquenta metros) ao longo da margem norte da ERS 389 (trecho da ERS 0303 até o final do lote do Aeroclube). Faixa de 100 m (cem metros) ao longo da margem sul da ERS 389 (na extensão do Loteamento Bosques do Albatroz). Faixa de 50m (cinquenta metros) para cada lado ao longo do eixo da ERS 389 (na extensão dos Loteamentos de Atlântida Sul e Mariápolis). Perímetro formado pelo prolongamento da Rua Barão do Triunfo, Av. Ângelo Guasseli e rodovia de ligação entre a BR 290 e a ERS 030. Uso residencial, comercial, industrial, recreacional, turístico e agrário. Lotes grandes e médios. Edificações de baixa altura esparsas. Baixa densidade.

Parágrafo Único – Os imóveis localizados na Zona de Urbanização Específica – ZUE – que não atendam aos índices urbanísticos estabelecidos para tal zoneamento poderão regularizar-se mediante notificação do Poder Público baseada em imagem de satélite georreferenciada que comprove sua preexistência.⁸⁹

Como se observa, houve, com a alteração da lei, modificação do contexto da proteção ambiental das áreas de preservação permanente, com a transformação de áreas rurais em urbanas ou zonas de urbanização específicas. Com isso, vários projetos arquitetônicos têm sido aprovados, viabilizando a edificação em áreas de beira de lagoas, com distância inferior a cem metros.

Resta ponderar se a alteração importa ou não na redução da área de proteção e, em sendo a conclusão do silogismo pela redução, cumpre sopesar se há ou não inconstitucionalidade da alteração do Plano Diretor.

Atento ao problema, o Promotor de Justiça da Promotoria Especializada de Osório instaurou Expediente Administrativo, objetivando ver examinada eventual inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei n. 5.647/2015, que alterou ao Plano Diretor

⁸⁹ OSÓRIO. Lei n. 3.902, de 06 de outubro de 2006. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-osorio-rs>>. Acesso em 20 jun. 2017.

Municipal, como visto acima.

Mesmo diante da provocação, o Procurador-Geral de Justiça em exercício, na ocasião, entendeu que a alteração da normativa não leva à compreensão de que houve a redução da área de preservação permanente, sinalando a ausência de suporte para o processamento de controle concentrado de constitucionalidade, determinando o arquivamento do Expediente Administrativo n. 00006.00231/2016-9.

No corpo do Parecer, refere o Chefe do Ministério Público em exercício que, além da Constituição Federal, a Carta Estadual também competência á municipalidade para promover a proteção ambiental, corroborando a importância deste direito fundamental, insculpido na Lei Maior:

Dispõe o texto estadual:

Art. 13 – É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

[...]

V – promover a proteção ambiental, preservando os mananciais e coibindo praticas que ponham em risco a função ecológica da fauna e da flora, provoquem a extinção da espécie ou submetam os animais à crueldade.⁹⁰

Por conta da previsão e considerando estarem atendidos os pressupostos, sinala que a norma vergastada conferiu proteção às áreas discriminadas no Plano Diretor, determinando como zona não urbana o Setor de Lagoa 1, Área de Preservação Permanente das Lagoas, conforme legislação federal – nova redação do artigo 16-A, inciso IV.

Prossegue o parecer, *litteris*:

Por seu turno, o artigo 4º, inciso II, da Lei n. 12.651/2012 (conhecida como novo Código Florestal) considera de preservação permanente (APP) as áreas no entorno de lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de 100 (cem) metros, em zonas rurais (exceto para corpo d'água com até 20 hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 metros), e 30 (trinta) metros, em zonas urbanas.

Desta feita, verifica-se que, assim dispondo, a novel legislação manteve a área das lagoas – incluindo a da Lagoa dos Barros – como zona não urbana, não operando, portanto, regressão da proteção ambiental nas áreas de preservação permanente estabelecidas em 100 metros pelo Código Florestal, tal como constava da redação anterior do dispositivo local.

⁹⁰ RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358/>. Acesso em> 20 jun. 2017.

Compreende o Chefe do Ministério Público que a atual redação do artigo 16-B, inciso IV, do Plano Diretor, não teria transformado áreas de lagoas em urbana e, por conta disso, com limitação de apenas trinta metros, mas que se faz necessária a leitura do mencionado dispositivo em conjunto com o artigo 16-A, inciso IV, da norma em tela, que em sua nova redação mantém a área de preservação permanente das lagoas como não urbana, estando, desta forma, o entorno, com cem metros de proteção, devidamente mantido.

Consigna que as regras dos artigos 16-A e 16-B devem ser interpretadas de forma conjunta, de modo que se conclua que a área de preservação permanente das lagoas, pela nova redação dada, continua a ser não urbana, não havendo, por consequência, nada a corrigir na normativa municipal.

Nada obstante o laborioso posicionamento posto no Parecer, a alteração legislativa converteu áreas de entorno de lagoas para ZUE – Zona de Urbanização Específica, o que, em realidade, integra o todo Zona Urbana. Ademais, algumas lagoas estão nitidamente integradas à zona urbana, tanto que próximas ao centro da cidade.

Desta forma, numa interpretação mais protetiva ao meio ambiente, o que se impõe por obediência aos princípios norteadores, possível defender a inconstitucionalidade material e formal da alteração legislativa municipal, porquanto notória a violação ao princípio do retrocesso social.

Neste sentido, o ensinamento de Gavião Filho, que preleciona que “se houve redução da proteção, ipso facto está configurado o retrocesso da proteção ao meio ambiente. Uma área que antes era protegida ambientalmente deixou de ser”⁹¹.

Assim, por este princípio, em que pese não expreso, mas de reconhecido valor, que se depreende do próprio sistema constitucional, caso uma norma institua um direito, este passa a integrar o patrimônio jurídico e não pode ser rechaçado por outra norma.

Por consequência, se a proteção ao meio ambiente é interesse, direito e garantia de toda a sociedade, não há cogitar de redução da área de proteção no entorno das lagoas do município, estando, desta feita, a alteração do Plano Diretor, padecendo de inconstitucionalidade, por afronta ao artigo 225, caput e parágrafo 1º ,

⁹¹ GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. **Direito fundamental ao ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 49.

inciso III, da Magna Carta⁹².

A alteração legislativa e, a conseqüente pretensão de redução da área de proteção ambiental, posta na norma municipal, importa em notório retrocesso em matéria ambiental, porquanto fere um direito fundamental reconhecido no sistema pátrio.

De qualquer forma, seja pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do texto da norma municipal, seja pela interpretação sistemática, fato é que não há cogitar de redução da área de proteção no entorno das lagoas do Município de Osório, sendo imperiosa a manutenção de cem metros da margem.

É preciso que a sociedade e as autoridades compreendam a importância da preservação do entorno de lagoas, de maneira a evitar eventuais desastres e tragédias ambientais, que historicamente se deram por desrespeito à natureza.

⁹² “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. [...]” BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.

5 CONCLUSÃO

O Presidente Michel Temer, por ocasião da assinatura do Tratado de Paris, compareceu à cerimônia usando uma gravata verde. Mais do que um estilo de vestimenta, procurou demonstrar apreço e respeito à normativa e compromisso do Estado (ou do governo) com a proteção ao meio ambiente.

Ocorre que, em época de efetiva alteração de paradigma, de reconhecimento da importância real da necessidade de proteção ao meio ambiente, são necessárias atitudes concretas, que vão além de simbologia ou cor de vestimenta.

A partir da análise dos fundamentos da proteção ao meio ambiente enquanto bem jurídico, bem como das competências exercidas pelos entes federados para tanto, especialmente no que se refere aos Municípios, percebe-se que há uma normativa robusta, mas que nem sempre efetiva para a proteção ambiental, isso em razão de interesses de governantes.

A partir de sucessivas tragédias ambientais, criou-se uma consciência ambientalista que influenciou tratados internacionais e novas leis no âmbito interno, todos convergindo para o fim de garantir o equilíbrio do meio ambiente e sua proteção.

Com o passar dos anos houve não só uma crescente preocupação com os prejuízos causados ao meio ambiente pela ocorrência de acidentes, mas, também, uma crescente indignação com o desrespeito à natureza, com a retirada de árvores das matas, destruição de ambientes aquáticos e poluição atmosférica.

Tais fatores levaram à consideração sobre as regras protetivas e de competência para a legislação e fiscalização.

Assim, o regramento acerca da matéria evoluiu e terminou por eliminar uma visão fragmentada da proteção ao meio ambiente, que antes se preocupava com a regulamentação de bens naturais, levando-se em conta o valor econômico como insumo da produção, sem qualquer preocupação na manutenção do equilíbrio da natureza, da preservação ecológica.

Essa consciência ambientalista e sua evolução legislativa culminaram com a constitucionalização do meio ambiente, trazido como um dos bens jurídicos mais importantes pela ordem constitucional, merecedor de proteção por parte do Estado e de toda a sociedade.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 trouxe competências legislativas a todos os entes federados para proteção ambiental.

Em que pese tratar-se de um sistema complexo e intrincado, é inegável a intenção do constituinte de dar máxima efetividade à pretensão de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ao se considerar o princípio da preponderância do interesse, trazido pela doutrina como critério norteador da repartição de competências em matéria ambiental, verifica-se que a atividade dos Municípios é de suma importância, visto que estes, em comparação aos demais entes políticos, encontram-se mais próximos aos interesses e peculiaridades de determinada região e, portanto, mais aptos a efetivar a proteção ambiental.

Ocorre que nem sempre a atividade legislativa municipal se dá de modo a proteger o meio ambiente, visto que, para alguns, os interesses econômicos devem preponderar em detrimento do direito constitucional a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Verificou-se que as alterações do Plano Diretor do Município de Osório/RS trouxeram impactos negativos ao meio ambiente, no que se refere à distância mínima para construção de edificações na beira das lagoas da municipalidade, dada a celeuma havida nos últimos anos.

Isso porque pretendeu-se a redução da área de proteção ambiental posta na norma municipal, o que importa em notório retrocesso em matéria ambiental, porquanto fere um direito fundamental reconhecido no sistema pátrio.

Certo é que remanesce a discussão acerca da inconstitucionalidade do texto da norma municipal ou da constitucionalidade desde que efetuada uma interpretação sistemática.

Todavia, o efeito prático das duas posições é o mesmo: não deixar prevalecer a tentativa de redução da área de proteção no entorno das lagoas do Município de Osório/RS, sendo imperiosa a manutenção de cem metros da margem.

As autoridades devem compreender a importância da preservação do entorno de lagoas, de maneira a evitar eventuais desastres e tragédias ambientais.

Mais do que isso, devem compreender que interesses econômicos não devem se sobrepor ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sob pena de se repetirem os erros que a história recente mostra.

A atual e as futuras gerações são merecedoras de um meio ambiente

equilibrado e protegido, cabendo a cada um de nós a obrigação de respeito às normas protetivas, quer aquelas que integram o sistema jurídico, quer aquelas que integram o bom senso de respeito à natureza.

REFERÊNCIAS

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

BARROS, Wellington Pacheco. **Direito ambiental sistematizado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia (Org.). **Meio ambiente a acesso à justiça**: flora, reserva legal e APP. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 20 jun, 2017.

_____. Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro 1934. **Planalto**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm>. Acesso em 15 maio 2017.

_____. Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934. **Planalto**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. Decreto-lei n. 221, de 28 de fevereiro de 1967. **Planalto**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0221.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. Decreto-lei n. 248, de 28 de fevereiro de 1967. **Planalto**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0248.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. Decreto-lei n. 303, de 28 de fevereiro de 1967. **Planalto**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0303.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. Decreto-lei n. 794, de 27 de agosto de 1969. **Planalto**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0794.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. Lei. n. 3.071, de 1º de janeiro 1916. **Planalto**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em 15 maio 2017.

_____. Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Planalto**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm>. Acesso em 15 maio 2017.

_____. Lei n. 5.318, de 26 de setembro de 1967. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5318.htm>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em 15 maio 2017.

_____. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em 15 maio 2017.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **Competências constitucionais dos municípios para legislar sobre meio ambiente**: a efetividade das normas ambientais. Curitiba: Letra da Lei, 2008.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. São Paulo: Gaia, 1962.

CONSULTOR JURÍDICO. Justiça Federal julgará crimes ambientais da Samarco em Mariana. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-mai-31/justica-federal-julgara-crimes-ambientais-samarco-mariana>>. Acesso em 19 jun. 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; CONTE, Christiany Pegorari. **Crimes ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 3. ed. Belo Horizonte: Forum, 2016.

GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. **Direito fundamental ao ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. A cidade de Osório. Disponível em: <<http://www.osorio.ifrs.edu.br/site/conteudo.php?cat=47>>. Acesso em 20 jun. 2017.

LEITE, José Rubes Morato (Coord.). **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Sílvia. **Direito ambiental**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito**

constitucional. 10. ed. São Paulo: Saraiva: 2015.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 10 dez. 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. **Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**, 16 jun, 1972. Disponível em: <https://www.apambiente.pt/_zdata/Politicas/DesenvolvimentoSustentavel/1972_Declaracao_Estocolmo.pdf>. Acesso em 20 jun. 2017.

OSÓRIO. Lei n. 3.902, de 06 de outubro de 2006. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-osorio-rs>>. Acesso em 20 jun. 2017.

REVISTA VEJA. São Paulo, ed. 2525, ano 50, n. 15, 12 abri. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358/>. Acesso em 20 jun. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA. José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 10 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SIRVINKAS, Luis Paulo. **Manual de direito ambiental**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.