

EDER CRISTIANO VIANA

**A ADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL DA LEI FLORESTAL E A TEORIA  
DA LEGISLAÇÃO APLICADA AO DIREITO AMBIENTAL:  
pressuposto de legitimidade em prol do desenvolvimento sustentável**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Florestal, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2008

*Propus-me a regalar minha carne com o vinho, enquanto dirigia a minha mente para a sabedoria, e dar-me à loucura, até chegar a compreender qual seria a melhor coisa que os homens podem fazer aqui em baixo, durante os contados dias de sua vida.  
(Eclesiástes: 2, 3)*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, inteligência, saúde.....

Pela família que tenho: Miraci e José, Everton, Elaine e Pio. A este porque os laços fortes, embora sem a afetação de sangue.

Pela oportunidade sempre bem intencionada do Prof. Sebastião Renato Valverde, que com sua verve e persistência, bate-se sempre pela aceitação de trabalhos como esse no DEF-UFV – onde encontra grande resistência –, indispensáveis no âmbito das ciências do meio ambiente. Enriquece e lança luzes sobre a cultura jurídica, aprimorando-a. Desenvolve um intercâmbio de informações sem as quais o profissional da ciência florestal seria tacanho, amesquinhado. Pelo suportar dos arrogos de indisciplina do orientando. Por me acreditar.

Pela cooperação e críticas dispensadas, aos professores: *Laércio Jacovine*, conterrâneo araponguense, paciente leitor que me acompanha desde o mestrado; *Fabiana de Menezes Soares*, que, mesmo à distância, não se descarta na atenção dispensada a seu discípulo, obrigado pela amizade que só se fortalece; *Sylvia Vendramini*, também co-orientadora,

crítica atenciosa e mordaz, que engrandece os trabalhos que nesta linha temos desenvolvido, cuja atenção vem desde a graduação no DPD-UFV.

Não posso me olvidar dos professores *Elías Silva* e *José Ambrósio*, presentes em minha prova de qualificação, que me dispensam atenção e simpatia gratuitas (recíproca!), sem os quais a dimensão e inteireza do presente trabalho não seria atingida.

*Ritinha*, secretária da pós-graduação do DEF-UFV, merece também o agradecimento, pela paciência, insistência no fazer e informações burocráticas que só ela sabe dar. Sem ela muitas teses não seriam concluídas, como esta.

Muitos amigos, todavia, merecem lembrança e registro, sempre auxiliando nas discussões jurídicas, alguns, bem assim nas conversas pró ou contra as teses levantadas, como também nos bate-papos do dia-a-dia – afinal, ninguém é de ferro: *Daniele Marota*, *Rafael Torres*, *Raïssa Gomide*, *Rosa Maria Miranda Armond Carvalho*, *Tia Rosina*, *Igor Sporch* (nos encontros do almoço, sempre clarividentes) e *Juliana Pontes*.

Só falta a FAPEMIG, instituição financiadora, sem a qual o presente trabalho, como tantos outros, não teria sido concluído, num País que tanto se descuida dos pesquisadores e do investimento em conhecimento científico. É só!

## ÍNDICE

AGRADECIMENTOS.....	vii
ÍNDICE.....	ix
RESUMO.....	ix
ABSTRACT.....	xi
INTRODUÇÃO.....	13
I. Objetivos.....	15
a. Objetivo Geral.....	15
b. Objetivos Específicos.....	16
METODOLOGIA.....	17
CAPÍTULO I VIÉS CONCEITUAL E ARGUMENTATIVO DO TRABALHO ...	20
1.1. Área de Preservação Permanente e de Reserva Legal.....	21
1.1.1. Função e natureza jurídica das Áreas de Preservação Permanente.....	22
1.2. Legitimidade.....	26
1.3. O Tridimensionalismo Jurídico de Miguel Reale.....	31
1.4. Desenvolvimento sustentável.....	33
CAPÍTULO II ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS E A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL:INFLUXOS ECONOMICOS NA FORMAÇÃO E APLICAÇÃO DA LEI.....	38
2.1. Fatores econômicos: relações ontológicas com a lei ambiental.....	38

2.2. A legislação de meio ambiente e o uso de instrumentos econômicos como mecanismos de sua maior efetividade: a guisa de uma sugestão .....	44
2.4. As restrições de uso das áreas florestais nas propriedades e os custos da tutela ambiental.....	46
2.5. Impactos sociais do cumprimento da legislação florestal .....	50
2.6. Direito ao meio ambiente como direito econômico.....	55
CAPÍTULO III DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL <i>VERSUS</i> DIREITO AMBIENTAL .....	58
3.1. Ecocentrismo ou antropocentrismo: visões filosóficas e juspositivas do Direito Ambiental .....	58
3.2. Compatibilização entre Direito Ambiental e desenvolvimento.....	63
3.3. Legislação de tutela das áreas de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável.....	70
3.5. A ineficácia da legislação de tutela ambiental como obstáculo ao desenvolvimento sustentável: necessária revisão do modelo legal adotado e dos mecanismos de implementação .....	77
CAPÍTULO IV A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE 1988, E A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO AMBIENTAL E FEDERAL NO BRASIL .....	82
4.1. O meio ambiente segundo a lei brasileira.....	82
4.2. A estrutura axiológico-teleológica das normas constitucionais de proteção do meio ambiente.....	86
4.3. Brasil: Estado de Direito Ambiental.....	90
CAPÍTULO V MUNDO ÔNTICO E MUNDO DEÔNTICO: A EXISTÊNCIA DOS COMPORTAMENTOS DESVIANTES E A LEI DE TUTELA DO MEIO AMBIENTE .....	93
5.1. O direito como fenômeno social e seu papel.....	93
5.2. O conflito entre <i>ser (fato e valor)</i> e <i>dever-ser (norma)</i> : a existência dos comportamentos desviantes e a lei (de tutela do meio ambiente) .....	102
CAPÍTULO VI FONTES FORMAIS DE TUTELA FLORESTAL NO BRASIL E SUA CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONAL.....	109
6.1. Primeiro Código Florestal Nacional de 1934 .....	110
6.2. Código Floresta de 1965, acréscimos e alterações normativas .....	113
6.3. Proposições legislativas relativas à matéria ambiental e florestal.....	114
6.4. Outras legislações importantes para a tutela florestal .....	117
6.5. Jurisprudência: Meio Ambiente e Direito Florestal .....	117
6.5.1. Posicionamentos do Superior Tribunal de Justiça.....	119
6.5.2. Jurisprudência ambiental do Supremo Tribunal Federal.....	121
6.6. Análise do exercício da competência constitucional legislativa para a matéria florestal – .....	124

6.6.1. Adequabilidade do Código Florestal às regras constitucionais de distribuição de competência no sistema federativo brasileiro .....	125
A) Critérios apresentados por Celso Antonio Bandeira de Mello .....	130
B) Exercício ilegal da competência regulamentar do Executivo Federal.....	135
C) Afronta a princípios constitucionais das “normas gerais” do Código Florestal: federativo, da proporcionalidade e da subsidiariedade .....	137
D) As “normas gerais” na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: o papel inafastável dos Estados membros em suas tarefas constitucionais .....	141
6.6.2. Tendência política de regionalização em matéria ambiental.....	143
6.6.3. Conclusão: a adequação ao novo sistema constitucional .....	145
<b>CAPÍTULO VII UMA INCURSÃO SOBRE A TEORIA DA LEGISLAÇÃO E SUA APLICADA AO DIREITO FLORESTAL (AMBIENTAL).....</b>	<b>150</b>
7.1. A racionalização da produção legislativa: contribuição da Teoria da Legislação .....	151
7.1.1. Os sistemas de direito e a racionalidade normativa .....	151
7.2.1. Noções introdutórias .....	157
7.2.2. Cadeia de fontes do direito florestal (ambiental) .....	161
7.3.3. Mudança prática operada no âmbito da avaliação legislativa nacional.....	171
<b>CAPÍTULO VIII AVALIAÇÃO LEGISLATIVA PARA A LEGISLAÇÃO FLORESTAL (AMBIENTAL).....</b>	<b>176</b>
8.1. Perfil para o modelo de avaliação legislativa para a legislação florestal (ambiental) .....	177
8.1.1. A LC 95/98 e seu regulamento .....	177
8.1.2. Análise de Instrumentos Econômicos .....	178
8.1.3. Promoção de análise regionalizada .....	178
8.1.4. Eleição de unidade básica de gestão para as políticas ambientais.....	179
8.1.5. Investigação das populações e culturas tradicionais .....	179
8.1.6. Verificação do estado da ciência quanto ao tema conteúdo da lei .....	180
A) Estado de direito vigente .....	180
B) Estado da ciência em outras searas do conhecimento.....	180
8.1.7. Estrutura administrativa adequada .....	181
<b>CAPÍTULO IX - CONCLUSÕES .....</b>	<b>182</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>185</b>
Sites pesquisados: .....	198

## RESUMO

VIANA, Eder Cristiano, D.S., Universidade Federal de Viçosa, dezembro de 2008. **Por uma teoria da legislação aplicada ao direito ambiental e a adequação constitucional da lei florestal: pressuposto de legitimidade em prol do desenvolvimento sustentável.** Orientador: Sebastião Renato Valverde. Conselheiros: Fabiana de Menezes Soares e Laércio Antônio Gonçalves Jacovine.

O presente trabalho visa enfrentar o problema da legitimidade das normas do direito ambiental, com enfoque na legislação de tutela das florestas no Brasil. Apresenta, com este desiderato, os elementos que ocasionam a ineficácia social de tais normas, a interface da matéria ambiental com elementos econômicos e os elementos envolvidos na edição de tais leis, que, também se inserem, muitos, entre aquelas causas de ineficácia. Pesquisou-se a adequação constitucional do Código Florestal, concluindo-se que o mesmo encontra-se dissociado do atual perfil do federalismo brasileiro, no exercício das competências constitucionais em algumas matérias ambientais, tanto legislativas quanto materiais. Nota-se quanto aos valores e princípios socialmente aceitos e constitucionalmente positivados, alguns tem



sido observados, outros, por sua vez, totalmente desobservados. Tudo leva à ilação de uma necessária revisão da legislação federal de tutela das florestas. Verifica-se, ainda, que esta reavaliação da legislação florestal, para torná-la legítima, e para que a mesma promova o atingimento do desenvolvimento sustentável, instrumentalizando os poderes estatais na condução das políticas públicas ambientais brasileiras, bem como a sociedade de uma legislação consentânea ao seu tempo, há de se fazer com o uso dos elementos trazidos pela Teoria da Legislação, notadamente, com os instrumentos de técnica e avaliação legislativas que a mesma consagra.

Palavras chave: direito ambiental, direito florestal, legislação florestal, legitimidade, teoria da legislação, desenvolvimento sustentável.

## ABSTRACT

VIANA, Eder Cristiano, D.S., Universidade Federal de Viçosa, February, 2004. **The Constitutional Adaptation of the Forest Law and the Theory of the Applied Legislation to the Environmental Law: presupposed of legitimacy for the maintainable development.** Adviser: Sebastião Renato Valverde. Committee members: Fabiana de Menezes Soares e Laércio Antônio Gonçalves Jacovine.

The present work seeks to face the problem of the legitimacy of the norms of the environmental law, with focus in the legislation of protection of the forests in Brazil. This work still presents the elements that cause the social inefficacy of such norms, the interface of the environmental matter with economical elements and the elements of the edition of such laws. The constitutional adaptation of the Forest Code was researched, being ended that the same is dissociated of the current profile of the Brazilian federalism, in the exercise of the constitutional competences in some environmental matters, so much legislative as materials. It is noticed socially with relationship to the values and beginnings accepted and constitutionally positive, some have been observed, other, on the other hand, totally disobeyed. These discoveries

induce to the need of a revision of the federal legislation of protection of the forests to turn her legitimate and to promote the maintainable development. It is intended therefore, to supply the state powers in the conduction of the environmental public politics Brazilian, as well as the society with an appropriate legislation at your time. The elements brought by the Theory of the Legislation they will serve as technique instruments and legislative evaluation that the same consecrates.

Words key: environmental law, forest right, forest legislation, legitimacy, theory of the legislation, maintainable development.

## **INTRODUÇÃO**

O meio ambiente é um dos assuntos mais instigantes e importantes na atualidade. Sua complexidade e sua interdisciplinaridade enquanto objeto de estudo específico são características marcantes, o que incentivou a execução do presente trabalho de pesquisa, haja vista a necessidade de uma visão que alie a técnica jurídica, numa análise de perspectiva zetética e dogmática, às necessidades da Ciência Florestal, num contexto de análise da matéria ambiental em seus vários viéses.

Como hipótese de trabalho tem-se a indagação: se legislação ambiental com análise focada na legislação florestal brasileira não logra ser concretizada então ela possui efetividade social, pelo descompasso com a realidade sócio-econômica que a cerca. Se ela está estruturada, fática e cientificamente, de forma a concretizar e promover o desenvolvimento sustentável, como princípio norteador do próprio Direito Ambiental?

Dada hipóteses, visa-se investigar se há no direito brasileiro instrumento hábil para a avaliação legislativa no âmbito do direito florestal – tomando-se como pano de fundo as normas que estabelecem as áreas de

preservação permanente (APP) e de reserva legal. A partir daí, verificada a inexistência no ordenamento jurídico de instrumento hábil para tanto, qual é o mais adequado para atender-se às peculiaridades do setor florestal e dos empreendedores, principalmente rurais, haja vista a interface destas atividades com outros setores sociais.

O problema a ser discutido, portanto, estaria ligado à necessidade, da realização de políticas públicas voltadas à efetivação de um desenvolvimento sustentável. Tudo isto passa pelo aprimoramento da democracia, ligada, inexoravelmente, à plena gestão das normas que compõe o ordenamento jurídico pátrio, responsáveis pelo delineamento dos direitos, deveres, vinculações previstas para os particulares e o Poder Público.

Pois por outro lado a lei atendendo aos apelos de outra forma, a lei, atendendo aos apelos ambientalistas, impõe duras penas, sem considerar outros direitos em jogo, bem como elementos sociais, culturais e econômicos.

Nota-se que esta constatação grassa no meio jurídico, de forma que se pode afirmar existir um estado de direito liberal, ou, mais além, um estado de direito social, e, depois, o estado de direito ecológico. Nesse contexto se insere o presente trabalho de pesquisa. Não obstante o avanço do tratamento constitucional, a legislação infraconstitucional, seu descompasso com a Constituição e outros fatores tornam inerte a tutela dispensada. A legislação infraconstitucional, por sua vez, também apresenta certo distanciamento do destinatário final, as empresas e os cidadãos, na medida em que despreza as realidades e os problemas locais, os aspectos fatores econômicos envolvidos.

Há, assim, uma premente necessidade de se voltar os olhos à legislação infraconstitucional de tutela ambiental, melhor adequá-la à realidade, fazendo “letra-viva” na efetivação desta proteção que se almeja. Em última instância, é torná-la legítima e tendente à concretização do desenvolvimento sustentável constitucionalmente arquitetado. É imperioso a existência de uma legislação, aprimorada científica e tecnicamente, para se tornarem eficazes e exeqüíveis.

Contudo, não havendo força política para implementação de uma legislação mais adequada, inclusive do ponto de vista constitucional, o presente trabalho se servir à uma hermenêutica constitucional, criativa, e concretizadora dos direitos fundamentais do homem, já terá valido a pena.

Temas espinhosos circundam a discussão. É o caso do desenvolvimento sustentável. “Como escreveu O’Rordan (1993), sustentabilidade, com ideal, é um conceito político tão importante como são os conceitos de democracia, liberdade e justiça. E complementa: “há uma semelhança quanto à popularidade alcançada por esses dois ideais nas últimas décadas. Do mesmo modo que vivemos uma época em que todos se intitulam ‘democráticos’, estamos num momento em que todos se definem como verdes, ecologistas e, portanto, defensores de alguma versão de sustentabilidade.”. O que se quer promover, em verdade, é um olhar mais concreto e atento, sem apego à premissas ambientalistas ou ecologistas, válidas, mas que se levadas ao extremo (como é próprio dos momentos de crise), pode gerar a ditadura, o totalitarismo (bem intencionado), que despreza valores humanos igualmente fundamentais.

A abordagem da Teoria da Legislação, assim, permite dotar o operador do direito, no âmbito do direito interno, de instrumentos capazes de avaliar os problemas próprios do ordenamento jurídico (como os de redação do próprio texto legal), como também salienta a necessidade da interface com outros setores e grupos da atuação social e científica (com a utilização de mecanismos para maior participação popular na feitura das leis, o que otima a transparência e a efetivação do direito à informação).

A investigação, assim, perpassa pela análise da legislação ambiental e, principalmente, de proteção das floresta; e da investigação de instrumentos novos no direito brasileiro para a avaliação legislativa e para a edição dos textos legislativos – instituidores, frise-se, dos direitos, obrigações e das políticas públicas.

## **I. Objetivos**

### **a. Objetivo Geral**

A presente pesquisa tem como objetivo geral a análise jurídica da legislação ambiental, dos problemas relativos à efetividade social, enfocando as normas de tutela das florestas instituidora das áreas de preservação permanente e de reserva legal. A partir daí delinear um perfil de avaliação

legislativa específico para a legislação florestal. Almeja-se, pois, fornecer um perfil do instrumento adequado para a edição de uma lei florestal nacional adequada ao cenário que visa regulamentar.

## **b. Objetivos Específicos**

Os objetivos específicos do presente trabalho são:

- Estudar o direito ambiental (florestal) a partir das premissas constitucionais fixadas pelo art. 225, CRFB;
- Estudar e identificar elementos, organizações, fatores sociais que interferem na aplicabilidade da legislação florestal no Brasil;
- Analisar dogmaticamente a Lei Complementar 95/98 – instrumento para a edição e elaboração de normas jurídicas;
- Apresentar uma proposta de método de avaliação legislativa adequado à legislação florestal nacional.

## METODOLOGIA

Conforme o tema proposto para análise, tendo em vista os problemas suscitados e os objetivos delineados, o método científico a ser utilizado é o lógico dedutivo, predominantemente.

O método lógico se liga às “operações do espírito que concernem à estimação da prova”, seu “papel é expor as provas do verdadeiro e do falso, a fim de atingir a verdade”.

Aplicado à pesquisa jurídica é aquele que busca, para uma visão sistêmica do Direito, harmonizar conceitos, categorias, institutos e valores. O direito, no seu sentido normativo, será analisado como um todo orgânico.

O recorte para análise e consecução dos resultados ater-se-á à legislação florestal, focada nos aspectos específicos dos institutos das áreas de preservação permanente e de reserva legal – aspectos de legitimidade e conformação constitucional da lei florestal –, sem perder de vista os comandos normativos relacionados à Lei Complementar 95/98, e as exigências trazidas pela Teoria da Legislação, para a avaliação legislativa e elaboração da lei.

O método dedutivo é aquele que parte de postulados e situações gerais para análises específicas de casos e problemas definidos.

Nesta perspectiva, o presente trabalho promoverá a análise das normas (ambientais, e florestais em particular) para os fatos (verificação da situação quanto à efetividade de tais normas, legitimidade, os valores consagrados no ordenamento jurídico ambiental e os conflitos entre princípios constitucionais pátrios). É um método que trata de “objetos ‘ideais’, isto é, que pertencem ao nível da abstração (do ordenamento jurídico posto). Ressalte-se que o método indutivo é usado, em menor escala, dentro de contextos de justificação ao longo do texto e tem por critério de verdade a coerência, a consistência, e a não contradição, tal como referido por DÉLCIO SALOMON.

A análise empreendida visa à busca da coerência de normas e princípios do próprio Direito ambiental pátrio para a solução prática de problemas voltados, principalmente, para a edição e avaliação da legislação ambiental. É um olhar crítico sobre o Direito que busca evidenciar mecanismos



para a melhora da eficácia da norma jurídica e a própria consecução de sua legitimidade.

A presente pesquisa, deste modo, irá promover a confrontação de pelo menos dois sistemas de normas que integram a problemática ambiental no que respeita a análise da regulamentação das florestas no ordenamento jurídico brasileiro: (a) o regime jurídico de tutela das florestas – principalmente, das áreas de preservação permanente e de reserva florestal legal e (b) o perfil exigido, com respaldo constitucional, para a legislação ambiental em geral, na forma da previsão da Lei Complementar 95/98 e da Teoria da Legislação.

A linha metodológica, desta forma, é de uma pesquisa de cunho nitidamente jurídico, crítico e zetético, de cunho concretista, na medida em que objetiva compreender o ordenamento jurídico sob uma perspectiva de análise interna dos seus institutos, sua regulamentação e concretização GUSTIN & DIAS.

Assim, a técnica de pesquisa consistirá numa análise, após a catalogação e compilação de textos legais e da doutrina especializada para a elaboração do instrumento de avaliação legislativa.

O esquema metodológico, pois, pode ser delineado, como referido por BOECHAT SOARES, em sua análise da legislação de águas, numa perspectiva lógica “composto por um ‘*explanandum*’ (eventos ou processos que são efeitos que se quer explicar) e um ‘*explanans*’, que é a atribuição de uma causa ou de causas para o ‘*explanandum*’”.

De fato, a pesquisa no campo jurídico, acostumado apenas a esquemas discursivos e persuasivos, desenvolvidos nas “teses” da vida forense e processual, ainda está a encontrar o seu mais alto grau de desenvolvimento no Brasil. Seu distanciamento de pesquisas realizadas em outros campos da ciência, notadamente, as médicas, exatas, biológicas e mesmo a social, é nítido, não obstante tal fato não lhe retira o caráter de cientificidade. Muito a propósito a seguinte lição:

“No que tange à *ciência jurídica* ou *ciência do direito*, filia-se à concepção que sustenta, atualmente, a sua *natureza prática*, em que a *dogmática jurídica*, na condição de ciência jurídica em sentido estrito **deve ser conjugada em suas três dimensões, a empírica, a analítica e a normativa, para ser orientada e contextualizada em sintonia com a realidade** e os casos práticos em relação aos quais deve incidir o Direito.” [g.n.]

No contexto deste traçado metodológico, portanto, não se pode perder de vista a própria natureza coletiva do direito ao meio ambiente, pano de fundo, conceitual e principiológico, orientador do presente trabalho. De fato, como referido por GREGÓRIO ASSAGRA, o método do Direito Coletivo (numa perspectiva constitucionalizada, numa nova *summa divisio*) é o pluralista. E, nesta perspectiva, a nota pluralista é também presente na pesquisa, notadamente pela interdisciplinaridade do tema, noção que se não descure do perfil de análise, sem perder de vista o pluralismo social característico do nosso ordenamento jurídico, refletido no Direito ambiental, contribuirá para um esquema tendente à legitimidade do ordenamento jurídico ambiental pátrio. Fato que influencia os esquemas de pensamento e metodológicos desenvolvidos.

## **CAPÍTULO I**

### **VIÉS CONCEITUAL E ARGUMENTATIVO DO TRABALHO**

O presente estudo tem em mira a discussão sobre os seguintes conceitos: Área de Preservação Permanente (APP); Área de Reserva Legal (RL); legitimidade (da legislação ambiental florestal), notadamente, verificando-se o descompasso entre lei posta e “lei efetivada”, entre as aspirações sociais e a realidade normativa, passando pelos contributos da *Teoria Tridimensional* de MIGUEL REALE; as interferências no processo de elaboração e aplicação das normas jurídicas atinentes ao meio ambiente (atores sociais envolvidos); e por fim os fundamentos da idéia de desenvolvimento sustentável, neste se inserindo as noções de sustentabilidade e do princípio da proteção intergeracional.

Importa considerar que as noções próprias do Estado de Direito Ambiental, e sua configuração no Brasil, também se perfazem como conceituação básica norteadora do presente trabalho. Contudo, pela importância do tema, ao tema será dedicado um capítulo específico (Cap. II), notadamente pela abordagem do tema tal como tratado na Constituição.

## 1.1. Área de Preservação Permanente e de Reserva Legal

Não se intenta no presente trabalho a criação de novo conceito relativamente ao instituto. O trabalho toma em consideração os conceitos legais de área de preservação permanente (APP) e de área de reserva legal ou reserva florestal legal (RL ou RFL) que são fixados por lei, notadamente o Código Florestal nacional, Lei nº 4771, de 15.09.1965, com as modificações introduzidas pela MP - 2166-67/01, de 24.08.2001, art. 1º, §2º, II e III, combinados com os arts. 2º, 3º, 16 e 44, não obstante não se descure de apresentar, quando fundamental, as críticas sobre eles deitada pela doutrina.

A conceituação legal, como se vê envolve uma gama de situações fáticas ou bens ambientais, servindo para caracterizar os institutos ambientais das áreas de preservação permanente e de reserva legal.

A lei, nestes termos, além de conceituar os referidos vínculos ambientais estabelecidos às propriedades rurais, ou limitações impostas às propriedades, delimita a sua conformação e as restrições impostas ao seu uso, de forma a moldar a caracterização legal, positivada nacionalmente, de tais institutos, que norteiam a presente abordagem. A inteligência destes, que foram introduzidos pela lei, será promovida numa análise crítica frente às restrições que opera aos proprietários.

Analizados tais vínculos ou restrições à propriedade num contexto amplo, constitucionalizado, defendem alguns autores que devem ser vistos como limites internos do próprio direito, cuja função social há de ser cumprida, sendo, pois, ínsitos, caracterizadores o direito em si e “*per se*”. Embora, em decorrência disto, empreste-se várias conseqüências àquelas limitações ambientais, conforme a natureza jurídica a estas atribuída. “É nesse contexto funcional que mais aparece e justifica-se a proteção do meio ambiente (a Reserva Legal, as Áreas de Preservação Permanente, o controle das emissões poluidoras, etc).”

Induvidoso, todavia, que o direito de propriedade não é absoluto (como não o é nenhum dos direitos fundamentais reconhecidos segundo o regime da constituição federal), bem como integra, o viés da proteção ambiental, nutrido a adequada função social exigida da propriedade. É o que refere EROS GRAU, no âmbito da atual carta constitucional: "debate que, no regime constitucional

anterior, nutria-se em torno da possibilidade de integrar-se a proteção ambiental no âmbito da função social da propriedade resulta agora superado".

Estas restrições impostas, independentemente do caráter que se lhe empresta, não tem logrado atingir e efetivar o desenvolvimento sustentável e sequer a concretização da lei no que atine a este aspecto da tutela ambiental. Não se conclua, com isto, a sua total imprestabilidade, de forma que mereçam tais restrições sua extirpação do sistema jurídico atual. Bate-se, em verdade, pela sua adequação às atuais exigências sociais, uma exigência legal fincada nos princípios e valores constitucionais não excludentes, e uma atenção aos avanços das ciências florestais e das práticas silviculturais, para a devida aplicação da lei para sua maior efetividade.

Discute-se em doutrina, outrossim, a natureza jurídica destes vínculos ambientais estabelecidos às propriedades, para tomar a expressão de FERNANDEZ. A posição ainda majoritária aponta as APP e RL não como servidões ou hipótese de apossamento administrativo, mas como meras limitações administrativas, decorrentes de leis, e não indenizáveis, conforme abordagem a seguir.

A orientação estrutural e conceitual, não despreza, outrossim, o contexto normativo da Lei 6938, de 02.1981 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente), associada à Lei 4771, de 15.09.1965, com as alterações trazidas pela MP-2166-67/01, de modo a dar maior explicitação ao recorte conceitual e argumentativo de tais institutos.

### **1.1.1. Função e natureza jurídica das Áreas de Preservação Permanente**

Nítida a inter-relação entre estes vínculos ambientais impostos às propriedades com o direito fundamental à propriedade. Fato que se destaca quando a Constituição Federal de 1988 os avizinhou tratando o direito ao ambiente como de direito fundamental.

Com apoio na redação original da Lei 4.771/65, antes das alterações introduzidas pela Lei 6535, de 15.06.1978; Lei 7511, e 07.07.1986; Lei 7803, de 18.07.1989 e MP n<sup>o</sup> 2166-2001, 21.08.2001, MORAES (2002) e

SIRVINSKAS<sup>1</sup> expõe entendimento acerca das APP, as caracterizam como sendo institutos vinculados à *função ambiental* de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.

SANT-CLAIR HONORATO SANTOS, ao comentar a legislação francesa, comparativamente com os aspectos de proteção, a símile do que ocorre no direito brasileiro, salienta que “o Código Florestal é de 19.10.1952, através do Decreto 52-1.200, estabelecendo as florestas de proteção (art. 87), que em razão da utilidade pública, encontram-se em áreas necessárias à manutenção de montanhas, e em declives, à defesa contra avalanches, contra as erosões e invasões de águas e de areias, além dos bosques (art. 187-bis) e as florestas, quaisquer que sejam seus proprietários, desde que situados na periferia das grandes aglomerações como nas zonas onde a manutenção se imponha, seja por razões ecológicas, seja pelo bem-estar da população”.

Existe uma função ecológica fundamental atribuída às florestas fundamentada nos elementos técnicos, que, inclusive, influenciaram a redação legislativa a ponto de tornar difícil a sua compreensão imediata, requerendo, quando da análise e apreciação da situação, por parte dos particulares ou do Poder Público, contribuição e auxílio técnico.

Controvérsia existe quanto à interpretação da norma de instituição da APP, se se refere à “área total” como de preservação ou se a apenas objetivava dar proteção à “vegetação” nela existente.

Esta controvérsia é irrelevante para os fins de caracterização da natureza jurídica dos institutos, dizendo respeito notadamente, à extensão das limitações impostas. Em ambas as posições se reconhece a imposição de restrições aos atributos do direito de propriedade, consubstanciadas nas APP, desde que seja verificada uma das hipóteses da lei, ou sejam implementadas por ato do Poder Público.

Estas limitações, com a restrição de exercício de atividades nas APP, tal como legalmente caracterizadas, são praticamente intransponíveis, havendo, na própria lei uma só exceção constante do §1º, do art. 3º, do Código

---

<sup>1</sup> SIRVINSKAS, L. P. **Manual de Direito Ambiental...** p. 182.

Florestal (quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social). Hipótese bastante limitada e voltada para a consecução de um bem público e coletivo, justificador da mesma.

Em síntese, sobre as APP pode-se afirmar, segundo MAGALHÃES (2001), que estas englobam as florestas e demais formas de vegetação natural, com objetivo de proteger locais que não podem ser desflorestados em razão de sua importância. Sem as árvores, as fontes secam, os rios se aterram, os morros desabam e o solo se lateriza. Possuindo, assim, nítidas funções sociais e ecológicas, sendo áreas submetidas a um regime jurídico especial, isto é, não podem ser exploradas, para cumprimento das normas que manda sejam preservadas.

De alguma forma, também por causa destas multifacetadas funções, grassa controvérsia quanto à natureza jurídica das APP. ANTUNES (2006) salienta o equívoco na análise das APP e RL, como sendo limitações ao direito de propriedade. Caracteriza a propriedade que se exerce sobre os terrenos e imóveis nos quais por sua localização geográfica e por serem dotados de florestas e outras vegetações que se enquadram na hipótese da preservação permanente, com um atributo especial que as qualifica como *propriedades florestais*. Em consequência disso, afirma não haver limitações ao direito de propriedade, “mas a definição de como este instituto jurídico é perante o Código florestal. A idéia de limitação ao direito de propriedade é errônea, pois em sua essência admite o conceito de anos 1800 de que a propriedade é um direito ilimitado.” E, conclui, inexistir, em realidade, limitações ao direito de propriedade.

O Prof. JOSÉ AFONSO DA SILVA, por sua vez, também apresenta seu entendimento sobre a natureza jurídica as APP: “... não é de simples restrição imposta pelo Poder Público, mas decorre de sua própria situação, de sua própria qualificação natural. São restrições, portanto, co-naturais à existência da floresta nas condições indicadas.” E complementa, citando Osny Duarte Pereira, tratarem-se de “interdição natural do solo, como é a interdição de plantar nos penhascos, de utilizar a área alagadiça.” Linha de raciocínio que, ao que tudo indica, coaduna-se com a posição antes perfilhadas.

MORAES (), contudo, coloca-se em posicionamento diverso, e, inclusive, preleciona situações e motivos de ressarcibilidade obrigatória no caso das APP e RL, de acordo com a natureza que se atribui ao instituto, de acordo com a atual estrutura das normas no ordenamento jurídico pátrio. Sobre as APP, salienta o referido autor, citando outros autores, que a natureza jurídica das mesmas caracteriza limitação administrativa, como a imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública:

Depara-se, ainda, com uma posição que ao referir-se à natureza jurídica da APP e RL assim as qualifica: “dois condicionamentos legais ao direito de propriedade imobiliária constituem *obrigações propter rem*, consoante o entendimento jurisprudencial”, segundo referido por PURVIM DE FIGUEIREDO<sup>2</sup>. Não obstante o mesmo autor, também afirma: “A limitação jurídica estabelecida pela instituição das áreas de preservação permanente consiste em sua imodificabilidade”.

No que tange à divergência sobre a natureza jurídica das APP, é oportuno ainda observar. Ao lado de seu conceito e de suas funções, fica patente a novidade trazida com a conjugação ao direito ao meio ambiente e do direito de propriedade como direitos fundamentais. Assiste razão, de fato, aos que entendem ínsita à própria conceituação do direito de propriedade a obrigatoriedade de preservação ambiental como integrante da função social.

Nem parece haver mais dúvidas quanto à estreita ligação entre a função social e as obrigações de proteção e tutela dos atributos ambientais que incumbe ao proprietário para que se tem por cumprida aquela. Seja pelo que consta dos arts. 5º, e 175, CF, seja pelo que recentemente o legislador fez consignar no art. 1228, §1º, do CC: “O direito de propriedade **deve ser exercido em consonância** com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.” Esta disposição, aliás, coaduna-se com a expressão legal e específica do art. 1º, da Lei 4771/65, que também estabelece que o exercício

---

<sup>2</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. 2.ed. Curitiba: Arte e Letra, 2008. p. 194.



do direito de propriedade com as limitações que o Código e a legislação em geral estabelece.

Desta forma, espera-se que direito ao meio ambiente equilibrado e direito de propriedade não se confundem, embora faces de uma mesma realidade. A amplitude do segundo não se adstringe aquele que é dono. Convivem juntos, ambos, como direitos fundamentalmente garantidos. E, pelo que veio conformar o legislador infraconstitucional, de forma clara, é o exercício do direito de propriedade que hoje veio btitolado por aqueles limites, sociais e, principalmente, ambientais. É o seu exercício que se encontra emoldurado por estes e por outros princípios.

Outro fato que obsta a generalização de que o respeito aos vínculos ambientais integrem e são inerentes ao direito de propriedade está exatamente na verificação de que há propriedades que não possuem tais vínculos, por exemplo, propriedades urbanas que não possuem áreas caracterizadas como APP ou RL. Só quando existentes estes e outros vínculos é que se pode dizer existir a ligação estreita com o cumprimento da função ambiental da propriedade. Nem por isso se diz serem as propriedades *propriedades urbanóides* ou *propriedades prediais condominiais urbanas* como suas próprias limitações, como sendo tais inerentes ao direito de propriedade, em sua mais nua concepção. São pois, as APP, limitações ao exercício do direito de propriedade, nobres, necessárias, e como tais não menos importantes ou afastáveis do direito de propriedade para que este cumpra sua função social.

## **1.2. Legitimidade**

A noção de legitimidade, bem adequada à hipótese, é a que decorre da verificação da interferência de vários atores sociais envolvidos (produtores atuantes no mercado, empresários, empreendedores, proprietários rurais, consumidores, cidadãos, organizações estatais, o Próprio Estado, dentre outros), as várias concepções sobre as matérias ambientais, e ainda a necessidade de uma coordenação e de esforços sociais para o delineamento da lei e das políticas públicas ambientais (inclusive, por corolário do art. 225, CF, “*é dever do Estado e da coletividade*”), não se descurando de uma noção ajustada ao pluralismo que se verifica na sociedade brasileira, de forma que a

noção seja adequada não só ao tema (ambiental) mas também à nossa realidade. E esta que se pretende tomar como referencial.

De fato, não é objetivo do presente pesquisa trabalhar conceituações legais, doutrinárias e filosóficas, notadamente em áreas que escapam aos seus limites. E, no que tange à noção de legitimidade a Teoria Geral do Direito nos socorre a contento. Dentre as várias que se apresentam, adotar-se-á a conceituação de legitimidade desenvolvida por ANTONIO CARLOS WOLKMER, seja porque ele a edifica de forma a abarcar os vários fenômenos da produção jurídica, analisados em face do poder estatal, bem assim antenado às peculiaridades da sociedade plural brasileira.

“a legitimidade refere-se a ‘esfera de consensualidade dos ideias, dos fundamentos, das crenças, dos valores e dos princípios ideológicos. Acima de tudo, a concretização da legitimidade supõe a transposição da simples detenção do poder e a conformidade com o justo advogadas pela coletividade”

A adoção da conceituação de legitimidade, como antevisto, é extraída do referido autor por um duplo motivo. Pela verificação de que o referido conceito foi edificado tomando-se em consideração não apenas a importação de doutrinas estrangeiras para a realidade fática nacional, mas pensada em face desta mesma realidade, como um autor nacional. Não ficam desprezadas aspectos próprios e marcantes da nossa realidade, como a identificação de variadas culturas e tradições, num espaço físico nacional por demais extenso, numa análise particular de legitimidade integrada aos aspectos plurais da sociedade brasileira.

O fundamental, portanto, é atentar-se para o fato de que a noção de legitimidade, assim edificada, atenta-se a um âmbito de discussão científica voltada aos problemas nacionais (de formação de Estado e social),, suas ideologias, de forma que sirva de norte a solução do problema, igualmente, nacional, do direito interno, que se propõe a discutir.

O segundo motivo, deve-se ao seu afastamento da noção de legitimidade, puramente formal, tal como a entendia por Kelsen, que a fazia derivar da pura legalidade (e como ainda o fazem vários juristas), fundamento primevo de sua *Teoria Pura do Direito*. Nação esta que não serve para esgotar o principal motivo da própria distinção entre legalidade e legitimidade, as quais não se confundem, e, menos ainda, se identificam.

Muitos outros autores e correntes de pensamento se debruçaram sobre a noção de legitimidade. Destaca-se para aquela já citada, de Hans Kelsen. Ainda, a noção, situada na moderna, fundada no discurso, cunhada por Habermas. Circunscreve esta a legitimidade à organização do poder estatal, sendo forma de estabilidade dos sistemas políticos, institucional. Legitimidade que, assim, vem calcada nos vários “níveis de justificação” que se consegue empreender para gerar o consenso.

MAX WEBER, por sua vez, que de forma clara distinguiu legitimidade e legalidade, permitia a identificação de um *direito primitivo*, que se caracteriza por um direito de cunho nitidamente carismático e teocrático. A obrigação e os deveres decorrentes da lei, eram, assim, vistos como mandamentos divinos, e o temor a Deus é que imprimia conteúdo de validade e legitimidade à regra jurídicas de então.

ANTONIO CARLOS DE ALMEIDA DINIZ, tentando apresentar conceito de legitimidade na a pós-modernidade, assim identifica o cenário que o reclama:

“A eterna busca de segurança, previsibilidade de condutas e de mecanismos de controle social parecem se esvanecer-se ante o aumento de risco das contingências. Com efeito, a nova vaga de demandas sociais capitaneada por fatores conexos como v.g. pluralismo, globalização, massificação, aumento das desigualdades sociais, ameaças naturais e artificiais à sobrevivência da espécie humana, vertiginosa progressão infotecnológica, insta por uma nova configuração do sistema jurídico apta a responder à altura as exigências não apenas do presente (que já não são poucas), mas sobretudo de um futuro presumivelmente mais complexo e indeterminado.”

Assim esquadrihada a realidade social que nos cerca, a noção construída por ANTONIO CARLOS WOLKMER parece adequar-se aquilo que foi chamado de noção “pós-moderna da legitimidade” ou “legitimidade na pós-modernidade”, o que dá força à noção e ao argumento aqui desenvolvido. A importância de sua compreensão da legitimidade, é ainda ressaltada, porque não lhe escapa a análise também das forças de poder sociais, neste contexto, assim se pronunciando:

“Na perspectiva da legitimidade, o poder é aquela capacidade ou possibilidade de ação que se processa enquanto função dos valores e normas aceitáveis para a sociedade; conseqüentemente, o poder será legítimo quando violar os valores dominantes compartilhados e priorizados numa determinada organização política.”

Todavia, ALMEIDA DINIZ conclui com a seguinte noção de legitimidade, apoiada em Niklas Luhmann, que se assenta numa noção funcionalizada da legitimidade cujo ponto central é “o seu esvaziamento conteudístico”. A legitimidade, segundo este autor, é, assim, conseguida através de uma legitimação mediante procedimentos decisórios estatais. Noção não estática, que se efetiva na eficiência do direito e da execução de suas decisões. A idéia de legitimidade, assim construída, não despreza a Teoria dos sistemas sociais do próprio Luhmann, apoiando-se, de igual maneira na sua visão autopoietica do Direito – “direito como estrutura social baseada ‘na generalização congruente de expectativas comportamentais normativas’ ”.

É de se notar, outrossim, como forma de dar maior largueza de aplicação da noção de legitimidade adotada que a mesma não se desprende da noção, também apresentada na ciência jurídica geral e contemporânea, bem como se não desliga da multifária gama de elementos e fatores que compõe a base material das fontes do direito, notadamente, do direito ambiental.

Veja-se, a título de exemplo, os ensinamentos de BOBBIO, para quem, no que respeita à verificação da legitimidade, salienta alguns critérios principais: a) a vontade de Deus; b) o consenso dos membros do grupo social; c) a tradição e d) a necessidade histórica. Sem se desprezar, outrossim, as noções importantes decorrentes das modernas teorias de Robert Alexy, que almeja uma interpretação dos direitos fundamentais, adequada aos princípios jurídicos e valores que visam abrigar e tutelar, tendentes à sua concretização, reconhecendo que estes direitos subjetivos encontram-se mergulhados, quer pela própria configuração normativa dos direitos positivos nacionais, quer pela realidade que visam regular e aos destinatários, num contexto ambíguo e complexo. Eis o contexto do direito ao meio ambiente, e do Direito Ambiental (e florestal), como disciplina jurídica autônoma.

Outras searas do conhecimento não de mostram apáticas à referida noção. JEFERSON BOECHAT SOARES vislumbra a legitimidade de forma assemelhada. No entanto, ela foi vista sob um ângulo diverso, apresentada como um processo de legitimação, já citado também por WOLKMER (decorrentes de uma articulação governamental, de negociações, etc., de forma a conseguir o consenso). No ponto de vista antes apresentado, quer-se,

concretamente, que os valores sociais sejam a base da sustentação do direito positivo e das políticas públicas, de forma a espelhar esta mesma realidade que tende a regular. O grau de negociação e de consensualidade não deve decorrer de uma reorganização do poder político “intra-muros”, mas com uma participação social efetiva (o que pode ser com feito até pelos *lobbies*, não como destes se utiliza hoje):

A LEGITIMIDADE diz respeito à criação de lealdades, de vínculos do Estado com grupos sociais com vistas ao estabelecimento de compromissos. Trata-se aqui, no sentido mais amplo, de uma forma de combater a baixa credibilidade do Estado enquanto agente do interesse comum. O Estado, ao firmar lealdades em um sistema democrático, procura obter representatividade social, apoio e respaldo para a sustentação de sua agenda. O problema da legitimidade diz respeito à necessidade de sustentação e justificação de escolhas e decisões acerca de prioridades e alvos das políticas públicas.

“Parece claro até aqui que legitimar não deixa de ser uma justificação relacionada ao Direito e ao Estado que tem um forte apelo de teor ideológico e intenta produzir integração. Como decorrência da integração social, que volve a aceitação ou não de um legitimidade, projeta-se o chamado processo de legitimação, cuja manifestação aparece não por temor ou obediência, mas porque os atores sociais reconhecem tal condição como boa e justa.”

Discorrer sobre as várias noções de legitimidade é, assim, uma tarefa árdua na medida em que múltiplas as concepções que se apresentam, por vezes, até contrapostas. Abandonados os idéias puramente positivistas e jusnaturalistas da legitimidade, é de se notar que não discrepar o conceito de legitimidade de DINIZ (2006) para este complexo ambiente social pós-moderno, fundado em Luhmann, com aquele apregoado por WOLKMER.

Identificada “a categoria da legitimidade como uma disposição generalizada para aceitação de decisões, ainda indeterminadas quanto ao seu conteúdo concreto”, cuja procedimentalização pode ser descrita “como um processo de institucionalizado de aprendizagem, definido pela transformação estrutural contínua de expectativas que acompanham o procedimento de cisão”, não é demais verificar a identificação dos elementos básicos da legitimidade apresentado, para este mesmo contexto complexo pós-moderno, por WOLKMER. De forma que a adequação da teoria de luhmann, que também neste ponto se advoga, não afasta a validade do argumento e da noção de legitimidade empregada, ao revés, se completam e se reforçam. Isto porque a tese lumaniana tem como corolário a diminuição de incertezas através do

procedimento, procedimentos estes que, de certa maneira, servem à manutenção das expectativas de manutenção do sistema, inclusive, do próprio direito positivo.

A noção de legitimidade, pois, assim se apresenta, com a força tende à construção de uma legitimidade com grandes repercussões práticas para a emancipação e construção de uma justiça real, decorrendo, nas precisas palavras de WOLKMER, do “justo consenso da comunidade e no sistema de valores aceitos e compartilhados por todos”.

### **1.3. O Tridimensionalismo Jurídico de Miguel Reale**

“O direito, repito, é uma integração normativa de fatos segundo valores”, é assim que o próprio MIGUEL REALE sintetiza a tridimensionalismo que conduz para a explicação filosófica do direito alcunhada “fórmula realeana”.

Esta concepção de legitimidade tomada como referencial teórico, por sua vez, não se desvincula da sempre didática e profunda lição de Miguel Reale acerca da tridimensionalidade do direito, vinculativa do direito teórico-positivo ao direito-realidade.

É de se notar que a teoria não se prende a uma análise própria dos operadores do direito, tomada em acepção normativas, mas edifica-se como uma teoria que busca compreender a complexidade do Direito, como fenômeno jurídico complexo e socialmente identificado: “O Direito é uma realidade, digamos assim, trivalente ou, por outras palavras, tridimensional. Ele tem sabores que não podem ser separados um dos outros.”

Neste ponto, a interconexão do tema, não deixa escapar a construção, na precisa terminologia de MIGUEL REALE, de uma “experiência jurídica” que tem como elementos centrais a tríade *fato-valor-norma*, estruturantes do sistema, não desprezando sua efetividade social.

A estrutura proposta com elementos para a feitura das normas, num processo de produção jurídica, pode ser, com base nesta teoria, assim apresentado<sup>3</sup>:

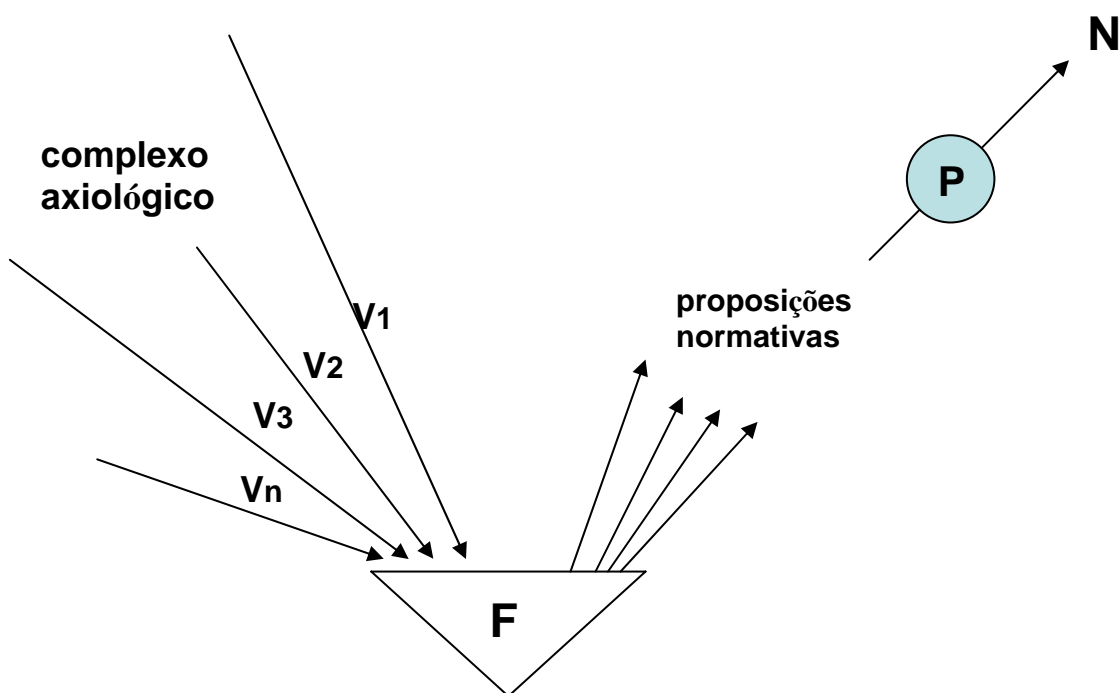


Figura 1 – Nomogênese jurídica (REALE, 2001:123)

Desta discussão decorrem os aspectos quanto a investigação dos meandros da feitura da lei, de forma a se verificar em que grau e até que ponto a interferência dos atores sociais, reflete-se no perfil de legislação positiva (nacional): a atuação dos grupos de pressão, dos cidadãos, etc.

Referenciar o trabalho nas concepções de Miguel Reale, além de se sustentá-lo sob bases juscientíficas sólidas, permite, uma vez mais, atender a uma premissa de adoção de teoria voltada à realidade sócio-jurídico-cultural nacional na qual a mesma foi edificada. Não se importam questões, noções e valores, mas os têm focado numa realidade nitidamente brasileira; não obstante, a teoria tridimensional, por sua generalidade e abstração, adequar-se a variadas realidades e culturas jurídicas no mundo (como explicação abstrata do fenômeno jurídico como fenômeno social, e do Direito como realização da Justiça, visando à concretude).

<sup>3</sup> O esquema de nomogênese jurídica apresentado foi extraído de REALE, Miguel. **Teoria...**p. 123.

Importante noção, neste contexto, é a atinente à positivação do direito, compreende-se tanto a análise procedimental constitucional da elaboração legislativa (processo legislativo constitucional, em sentido estrito), com suas interferências legalmente admitidas ou não; como também, os processos não-parlamentares, como, a criação de normas jurídicas pela jurisprudência, não obstante legítimos; como também não-oficiais e extra-jurídicos, como as tradições e crenças locais que visam, também, integrar e regular uma dada realidade.

Neste contexto, no qual tenciona conferir legitimidade à legislação ambiental, vislumbra-se principalmente dotar o ordem jurídica interna de maiores possibilidades de sua efetividade social, na medida em que a conformação *fato-valor-norma* são fundamentais para a edificação de uma norma jurídica, que por ser consensualmente justa, procedimentalmente adequada, tendente à efetividade social.

#### **1.4. Desenvolvimento sustentável**

Não se pode perder de vista, outrossim, numa análise que almeja ser concreta no âmbito do Direito ambiental, a conceituação de desenvolvimento sustentável.

Tratando-se de um ramo do Direito integrado às outras ciências e que visa estabelecer regramentos da vida social os mais importantes, como se verá no decorrer da presente pesquisa, e sendo aquele norte para o desenvolvimento o que plasma os discursos e políticas governamentais ambientais atuais, não poderia o mesmo ser deixado de lado.

Outro motivo, parte da premissa de que o desenvolvimento sustentável como um novo prisma de encarar os rumos do processo de desenvolvimento econômico mundial, deve ser este tomado como o objetivo maior da humanidade, ainda neste início de século.

A análise visa enxergar a legislação ambiental, notadamente, a florestal, sob o paradigma do desenvolvimento sustentável, ou fornecendo elementos para que a mesma seja editada em conformidade com este, cujos postulados básicos foram fixados oficialmente, e adotados nas concepções teóricas sobre o tema, tal como veio expresso no Relatório Brundtland (Nações



Unidas, 1987): “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente, sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”.

A expressão ou o conceito, de cunho nitidamente econômico, exprime, em meio aos vários modelos de desenvolvimento já experimentados, um novo paradigma. Esta concepção passa pela compreensão de *sustentabilidade* e de *proteção intergeracional*, como seus dois desdobramentos. Serve, assim, como princípio, assim erigido no âmbito do Direito Ambiental (internacionalmente, inclusive), como diretriz, como programa de ação político-governamental.

O conceito, assim apresentado, difundido entre os economistas, os juristas, a classe política e que já é de apropriação notória, não exerga o desenvolvimento sustentável, ainda, para além de uma noção desenvolvimentista.

“Nesse processo de reconstrução são elaboradas as estratégias do ecodesenvolvimento (Sachs, 1982), postulando a necessidade de fundar novos modos de produção e estilos de vida nas condições e potencialidades ecológicas de cada região, assim como na diversidade étnica e na autoconfiança das populações para a gestão participativa dos recursos. (...) O desenvolvimento sustentável foi definido como “um processo que permite satisfazer as necessidades da população atual sem comprometer a capacidade de atender as gerações futuras.”

Em posição idêntica, aponta-se uma noção de desenvolvimento sustentável, tal como a decorrente daquele conceito já “oficializado” e internacionalmente aceito, tal como referida por MAURO GUIMARÃES:

“Para que o ecodesenvolvimento se realize, Sachs aponta, em diversas de suas obras, para a constituição de três pilares dessa proposta: a eficiência econômica, a justiça social e a prudência ecológica, pilares que certamente não estão presentes no atual modelo de desenvolvimento.”

Deste modo, consideram-se as normas jurídicas como integrantes de um sistema jurídico ordenador de uma realidade social, complexa, dinâmica, cambiante, e que sofrem influências desta mesma realidade.

Internacionalmente, o Brasil demonstra sua integração mundial nas discussões sobre meio ambiente com as deliberações resultantes da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, Rio-92, destacando-se, neste ponto, o respeito ao conceito de desenvolvimento sustentável. Indaga JEFERSON BOECHAT SOARES: “quando o

*desenvolvimento sustentável, e os compromissos decorrentes da Agenda 21, foram efetivamente reconhecidos na agenda político-administrativa do Executivo Federal?“. E, em seguida, complementa:*

Na esfera do Executivo, nenhuma iniciativa foi tomada para a adequação aos compromissos da Conferência Rio-92 (a Agenda 21) até o ano de 1996, já no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, período em que o Projeto 2249/91 tramitava na Câmara dos Deputados. Coube ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) a iniciativa de tentar instalar, sob sua coordenação, a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES), associando os trabalhos dessa Comissão à elaboração da Agenda 21 Nacional (Viola, 1998).

A Agenda 21, como o documento resultante daquela Conferência de 1992, já no seu preâmbulo identifica a necessidade de atuação conjunta e cooperativa entre os Estados nacionais para a realização do desenvolvimento sustentável. Deste mesmo documento, vem de forma expressa, relativamente à questão florestas, plasmado o princípio em comento:

“2. (A) Os Estados tem o direito soberano e inalienável de utilizar, manejar e desenvolver as florestas de acordo com suas necessidades de desenvolvimento e nível de desenvolvimento sócio-econômico e com base em políticas nacionais consistentes com desenvolvimento sustentável e legislação, incluindo a conversão de tais áreas para outros usos no contexto de plano geral de desenvolvimento sócio-econômico e baseado em políticas racionais de uso da terra.”

O Supremo Tribunal Federal (STF) chamado a se pronunciar na ADI 3540/DF, julgada em 01/09/2005, por sua vez, também reconhece o desenvolvimento sustentável como princípio jurídico a orientar as políticas públicas nacionais e a atuação da Administração Pública na seara ambiental. Neste caso, no que respeita à legislação de tutela das florestas, como princípio que traduz aquele compromisso nacional e se adequa ao conceito já apresentado. Da ementa do julgado, se colhe:

“QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o

conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.”<sup>4</sup> [grife].

Numa perspectiva histórica, tais fatos demonstram, pois, o comprometimento do Brasil com as perspectivas do desenvolvimento sustentável – seja no âmbito governamental e ainda do Poder Judiciário. Não obstante ainda não efetivamente implementado no âmbito de todas as políticas públicas nacionais, demonstra a necessidade de estudos e pesquisas fundadas neste mesmo objetivo, com o qual a presente tese visa contribuir.

Os conceitos e teorias citados são norteadores, portanto, e, por seu turno, fonte conceitual do presente trabalho, que se pretende seja crítico e voltado à realidade nacional. Uma crítica voltada para a conformação do direito ambiental florestal, notadamente numa análise dos institutos da APP e RL, diante da falta de sua efetividade e da complexidade do meio social em que estão inseridas.

Percebe-se, pois, que há uma multifacetada seara conceitual a instrumentalizar a discussão, não sendo oportuno fixar-se um único marco teórico referencial argumentativo – uma única teoria, como base já edificada –, fato que ainda se justifica e se agrava pelo caráter interdisciplinar do trabalho. Conta-se, pois, com conceitos legais (de imprescindível apropriação), bem como de conceituações doutrinárias e “oficiais”, posto que já inseridas em vários instrumentos normativos, principalmente, da ordem (normativa) internacional, como o conceito de desenvolvimento sustentável.

Levando-se em consideração o perfil da pesquisa, e de seus objetivos, seu foco é de realizar-se com base num modelo crítico explicativo. Nesta medida, a partir da compreensão do direito positivo atual para de tutela das florestas, partindo-se da estrutura adotada pelo Código Florestal de 1965, ainda em vigor, sem perder de vista os atores sociais envolvidos e as repercussões econômicas do fenômeno para os proprietários, produtores e/ou empresários rurais. Tudo isto abrigado pelo ordenamento jurídico constitucional

---

<sup>4</sup> ADI-MC 3540/ DF - DISTRITO FEDERAL. Medida Cautelar aa Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Min. Celso de Mello. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento: 01/09/2005.

pátrio, que abriga regras matres e princípios fundantes da ordem jurídica estatal brasileira.

Exsurgem, pois, objetivos de análise a positivação do direito ambiental, quer do ponto de vista do processo legislativo constitucional e das interferências dos vários atores sociais (institucionalizados ou não); e ainda da verificação concretização das finalidades apregoadas e decorrentes da noção orientadora de desenvolvimento sustentável, passando pela análise dos problemas que ocasionam a falta de efetividade social da legislação florestal.

Isto permite ter em mira, quanto à análise da positivação do direito ambiental (notadamente da legislação de tutela das florestas – nosso objeto específico de análise), os aspectos concernentes aos vínculos ambientais atribuídos às propriedades privadas, a partir de 1965 (edição do Código Florestal) até os dias atuais, e sua repercussão sobre o cotidiano dos empreendedores e proprietários, principalmente, os rurais.

Oportuniza, outrossim, fixar atenção comparativamente na evolução dos mecanismos de produção do direito (ambiental) adotados – fontes formais –, bem assim em suas fontes materiais, investigando as interferências sociais para o perfil das normas ambientais florestais atuais. A partir daí, contextualizada a situação da lei e de sua feitura, verificar os mecanismos que distanciam a lei posta da realidade normada quanto ao cumprimento dos seus postulados. Em tudo isto, permeada está a noção de desenvolvimento sustentável.

## **CAPÍTULO II**

### **ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS E A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL: INFLUXOS ECONÔMICOS NA FORMAÇÃO E APLICAÇÃO DA LEI**

#### **2.1. Fatores econômicos: relações ontológicas com a lei ambiental**

Uma análise que não pode passar despercebida quando se analisa a formação, interpretação e a aplicação da legislação ambiental, vieses da efetividade-legitimidade do direito ambiental, é a sua relação estreita com fatores e aspectos econômicos.

Interface entre direito ambiental e aspecto econômico (e social), é, de fato, patente. As palavras do Min. ANTONIO HERMAN BENJAMIN, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), realça esta estreita ligação:

Sabido que todo e qualquer projeto desenvolvimentista interfere como meio ambiente, e certo que o crescimento é um imperativo, insta discutir-se os instrumentos e mecanismos que os conciliem, minimizando ao máximo os impactos ecológicos negativos e, conseqüentemente, os custos econômicos sociais.

Fato é que a legislação ambiental, e florestal, conforme a análise mais específica que ora se empreende, não é cumprida pela maioria dos proprietários (rurais) e empreendedores no Brasil. Esta é uma premissa que não pode ser afastada.

Não é difícil relacionar de forma direta o não cumprimento da legislação ambiental, notadamente, a florestal, com a questão econômica. Relações indiretas, por sua vez, soçobram, a dificuldade na obtenção de trabalho formal (que leva pessoas ao exercício de atividades informais); os hábitos e tradições próprios no cultivo de áreas legalmente protegidas (que se consolidaram no tempo sem a devida fiscalização dos órgãos públicos); etc. Note-se ainda que estas indiretas conseqüências também se relacionam com necessidade de trabalho e de obtenção de renda, de um lado, e de outro a não interiorização na consciência coletiva (já que durante anos a consciência preservacionista não fez parte da cultura popular notadamente num país de dimensões continentais, tropical, agraciado com vastos recursos naturais), notadamente, as funções próprias das florestas das APP e RL.

Estudos apontam que a própria postura, contrária à preservação ambiental capitaneada, adotada pelo Brasil e China nas discussões da Conferência de Estocolmo, em 1972, dão conta de que os aspectos econômicos, desde longa data, são fortemente elementos condicionantes do perfil da legislação ambiental, não apenas no Brasil.

“A posição assumida pelo governo brasileiro na mencionada Conferência deve ser compreendida à luz das prescrições desenvolvimentistas: nenhuma medida de preservação do meio ambiente pode potencialmente implicar em risco para o desenvolvimento econômico; entre preservar e desenvolver, deve-se optar pela segunda alternativa. Os danos ambientais são, portanto, menores que os problemas acarretados, por exemplo, pela falta de industrialização.”

ULISSES RESENDE, por sua vez, também apresenta síntese que nos reporta aos aspectos econômicos que se enfeixam na conjuntura social quanto à preservação florestal, permitindo-se antever a interferência da questão econômica, analisando o desenvolvimento sustentável do Vale do Ribeira, no estado de São Paulo:

“O corte também é feito em propriedades públicas, representadas principalmente pelos parques e estações ecológicas.(...)Também se verifica a pressão de extração a partir de comunidades do entorno. Assim, a extração clandestina do palmito hoje é considerada pelos órgãos responsáveis pela

administração das Unidades de Conservação como uma das principais ameaças à sua preservação, pelos danos diretos e indiretos à flora e à fauna. Os lucros dessa e de outras atividades estrativas não sustentáveis são apropriados por poucos agentes, normalmente externos à região. Restam normalmente para os locais as condições precárias de trabalho, os rigores da fiscalização e algum rendimento, que embora pequeno, entretanto, é maior que o obtido na agricultura. A melhor liquidez destes ganhos também representa uma vantagem para os extratores.

De um modo geral pode-se que (*sic*) concluir que o controle do acesso aos recursos florestais é importante e necessário, na medida em que disciplina o uso de recursos privados de interesse comum. Isto se justifica tanto pelas prescrições da lei, quanto pelos critérios da sustentabilidade. Os efeitos desta regulamentação são condicionados pelos fatores econômicos e pelo arranjo institucional, exemplificado nas definições quanto aos direitos de propriedade das terras (ou a falta deles) e na forma de atuação dos órgãos públicos.”

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais apresenta alguns dados estatísticos, de 2007, do estado de Minas Gerais quanto ao desmatamento, principalmente, das APP e RL, bem assim de “intervenção não autorizada em área passível de autorização ou intervenção em desconformidade com a autorização obtida”, identificados por estágios, e, no último fica evidente a intenção dos proprietários e empreendedores, “*Corte raso com destoca e revolvimento do solo e implantação de cultura ou formação de pastagem*”, com nítidos propósitos para sua economia própria (ANEXO III).

Pode-se mesmo afirmar que fatores econômicos são principalmente os que ocasionam o descumprimento da legislação florestal no Brasil.

Esta afirmação passa pela análise de três fatores, assim sintetizados: a constatação de que a legislação florestal é ampla e generalista (nos temas abordados), rígida e punitiva; pela verificação dos impactos econômicos negativos que decorrem da aplicabilidade (e seu efetivo cumprimento) e, ainda, pelo paradigma de desenvolvimento econômico ou “ideal de desenvolvimento” ainda experimentado (diverso do chamado desenvolvimento sustentável).

A legislação florestal brasileira é bastante rígida, notadamente, no que atinge ao estabelecimento das limitações ou restrições impostas aos produtores, notadamente, os rurais.

As áreas florestais, abarcando as florestas propriamente ditas e demais formas de vegetação úteis à cobertura vegetal da propriedade, são vistas, do ponto de vista legal (consoante aos vínculos ambientais às propriedades estabelecidos pela legislação florestal pátria), como elementos indispensáveis

à preservação e à conservação dos recursos florestais; da biota e todos os demais bens ambientais que auxiliam a preservar, tais como os recursos hídricos e a terra que revestem, notadamente, as encostas e elevações, como já antes se referiu.

“O código [florestal], *ipso iure*, estabelece um regime especial de propriedade especificamente voltado para as florestas e demais formas de vegetação reconhecidas de utilidade para as terras que revestem.

(...)

Há, desta forma, um regime jurídico peculiar, nem público nem privado, um regime jurídico de direito ambiental, que estabelece contornos específicos para o direito de propriedade. O próprio regime jurídico administrativo é limitado pelas normas ambientais de proteção. Parece-nos que a principal marca definidora de um regime especificamente ambiental é a possibilidade deferir a qualquer habitante do País de oferecer oposição a qualquer ato nocivo praticado contra as florestas, ainda que o autor de tais atos seja o próprio titular do domínio florestal.”<sup>5</sup>

Neste passo, o impacto econômico da floresta em pé, isto é, da preservação florestal *per se*, para o proprietário rural é flagrante, e, de outro lado; os impactos econômicos, sociais e ambientais, da floresta devastada são igualmente, e experimentados pela coletividade, tanto do ponto de vista econômico quanto ecológicos, ambientais e morais.

Uma primeira questão a ser posta relativamente aos impactos econômicos, e que também tem relação com o perfil da legislação florestal, é o fato de que esta possui nítido caráter preservacionista, em contraposição ao perfil conservacionista, que melhor atenderia às expectativas de tutela dos bens ambientais que almeja. Cujo ponto de vista ora se defende.

FRANCO (2000), delinea os dois conceitos, citando GONÇALVES:

“O **preservacionismo** é um conceito no qual o meio ambiente e as florestas devem ser tratados como um objeto intocável e sem direito a uso, desconhecendo a interação social, ou seja, a participação do ser humano. Já o **conservacionismo**, apoiado no protecionismo, permite a participação interativa do homem e reconhece o ambiente como resultado de um processo em que as mudanças e alterações são às vezes necessárias para a acomodação do bem estar social. [g.n.]

Chega o mesmo autor, ainda, a constatação de que a legislação brasileira tem caráter preservacionista, sendo necessária uma evolução dos conceitos que emprega; o que frutifica a desobediência da lei, não estimula o

---

<sup>5</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p. 502-503.



seu cumprimento e, de outro lado, não favorece a recuperação das áreas degradadas.

Importante ponto atinente à afirmação acima sobre a relação entre não cumprimento da legislação ambiental e fatores econômicos passa pela análise da denominada *valoração ou precificação dos bens ambientais*.

O enfoque tem em mira que o fato de os bens ambientais não possuírem um preço específico definido no mercado, sendo bens de livre acesso a todos, pode gerar abusos (quanto à apropriação e uso destes mesmos bens) e, assim, as chamadas externalidades negativas para a sociedade.

Esta valoração dos recursos ambientais, por sua vez, é um instrumental econômico que visa permitir a internalização dos custos ambientais gerados pelas atividades econômicas em sociedade.

“um dos objetivos dos métodos de valoração é estimar os valores econômicos para os recursos naturais, simulando um mercado hipotético para estes bens sem um preço definido. Não se trata de transformar um bem ambiental num produto do mercado, mas sim mensurar as preferências dos indivíduos sobre as alterações em seu ambiente.”

A estimativa que se chega com o uso de tais métodos de valoração é um instrumento valioso na tomada de decisões quer do empresário, quer Públicas, na realização das políticas de desenvolvimento. Isto porque, a degradação ambiental, o consumo e o aproveitamento dos recursos naturais implica em um custo sócio-econômico-ambiental, que há de ser avaliado. Estes métodos permitem esta ilação.

“A comparação entre a análise de custo-benefício estendida e a imposição de limites ao ecossistema replica, em muitos aspectos, o debate sobre as diferentes medidas para ajustar as contas nacionais de modo a refletir a exaustão dos recursos e serviços ambientais.”

Outro fator econômico a ser considerado nesta análise, e que leva ao descumprimento da lei florestal, está no custo a ser suportado pelo proprietário (notadamente o rural) e empreendedores – sozinho –, com a manutenção das áreas protegidas legalmente, notadamente, das áreas de preservação permanente (APP) e áreas de reserva florestal legal (RL ou RFL), instituídas e regulamentadas pela Lei 4771/65. Também pelas Unidades de Conservação e

as limitações delas decorrentes, tal como o prevê a Lei 9.985/2000 (chamada a Lei do SNUC). Os economistas a isto chamam *custo de oportunidade*.

Estudo prático realizado sobre o tema, e que quantificou qual é o impacto econômico de cumprimento da legislação florestal, identificando que este é um dos óbices ao seu cumprimento efetivo, foi realizado por CORRÊA (2006).

Relativamente a uma das amostras por ele estudadas, com áreas menores que 2 ha, identifica o mesmo que nestas, as APP de margens e nascentes ocupam áreas consideradas de grande importância econômica para o proprietário, e, o cumprimento da lei, ocasionaria grande impacto econômico. Conclui, ainda, quanto à existência das APP, nenhum proprietário cumpre a lei; e, quanto à RL, não é integralmente observado o Código Florestal. O que pode ser observado e extrapolado para outras áreas da região, de iguais características sócio-econômicas e ecológicas.

Associado a estes elementos, vem também FRANCO ( ), apresentar que grande parte das APP da Zona da Mata (área na qual a amostra anterior está inserida) encontram-se degradadas, com uso contínuo de atividades agrícolas e de pastagens, atividades tradicionais daquela região. Aponta, ainda, a necessidade de revisão da lei, com possibilidade de utilização das áreas através de sistemas agroflorestais, que, permitiriam a produção em atenção aos comandos legais. Também identifica tal degradação, por mensuração do desmatamento, o CEAT do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (ANEXO IV).

Pode-se mesmo dizer que ainda que dissociado do atual modelo de preservacionista, atendidos estariam os comandos constitucionais, aliando-se ideal de proteção ambiental e desenvolvimento sócio-econômico, a adoção de tais parâmetros para a legislação de tutela do meio ambiente. Inadequado o regramento, e causa da inefetividade, pela inafastável, pois, que fatores econômicos são grandes influenciadores do não cumprimento da lei florestal, como se percebe. Há um descompasso entre os valores e expectativas sociais e o que prescreve o direito positivo.

Registre-se, outrossim, a inexistência de estudos sobre estes mesmos impactos a demonstrar de forma total ou regionalizada no país. Importante esta constatação haja vista que diante da continental extensão territorial, inviável se

torna, para a efetiva aplicação da lei ambiental, uma legislação nacional unificada. Esta postura, igualmente, é fundamental para a própria avaliação da legislação ambiental atual, e dar suporte à reformulação das políticas públicas do setor ambiental (e florestal). Melhor seria adotar-se, de fato, como decorre do mandamento explícito do art. 24, da CRFB (que fixa as competências legislativas correntes), leis nacionais detidas com as normas e princípios gerais, cuja regras, por sua vez, e especificidades, haveriam de ser esmiuçadas e delineadas no âmbito de cada um dos Estados e regiões. Importante, pois assim estar-se-ia observando os aspectos econômicos, sociais e ambientais próprios de cada região – o que parece haver sido o intento da legislação florestal e a distribuição de competências da CRFB – ainda não experimentado na realidade normativa brasileira. De forma mais objetiva, atentando-se para tais aspectos, melhor seriam estabelecidos os vínculos ambientais às propriedades, melhor elaborada seria a lei, mais efetiva e mais legítima.

## **2.2. A legislação de meio ambiente e o uso de instrumentos econômicos como mecanismos de sua maior efetividade: a guisa de uma sugestão**

Sob o prisma de análise da economia do meio ambiente, por sua vez, há vários instrumentos apontados para a análise dos processos ecológicos, da adequada e racional utilização dos recursos naturais sem se perder de vista a necessidade humana de intervenção e de desenvolvimento sócio-econômico.

Os instrumentos econômicos, assim, apresentam-se como mecanismos utilizados para que se possa promover uma melhor gestão ambiental, e, nesta medida, proporcionar um efetivo uso das técnicas e processos de uso dos recursos naturais e devido cumprimento das normas ambientais. Auxiliam (ou deveriam servir de suporte) tanto na elaboração das leis (na demonstração do “estado da arte”) quanto na sua aplicação.

Mirando-se a aplicação da lei e a concretização das políticas públicas de controle e tutela ambientais, um importante traço dos instrumentos econômicos é o fato de que, ao contrário das multas e compensações por danos, que se caracterizam como outros instrumentos para efetivação dos comandos legais (*instrumentos regulatórios, normativos, etc*), tem aqueles uma

característica importante: são instrumentos efetivamente geradores de receitas, de forma a permitir a internalização das externalidades negativas geradas pelas atividades empresariais e econômicas lesivas ao meio ambiente.

Numa perspectiva mais ampla, pode-se dizer que tem estes instrumentos (incentivadores do cumprimento da lei, como uma de suas funções) relação estreita com o princípio norteador do direito ambiental do poluidor-pagador. Isto porque, aquele que polui deve arcar com os custos da sua própria poluição, ou, dito de outro modo, deve-se evitar a socialização dos custos decorrentes do uso dos bens ambientais por um único sujeito ou empreendimento, de forma que o poluidor seja aquele que economicamente também suporte os custos para a não degradação ambiental, de sua conservação ou regeneração.

O Princípio 16, da Declaração do Rio (1992), ressalta, de forma explícita, a relação entre o princípio do poluidor-pagador e os instrumentos econômicos:

“As autoridades nacionais devem procurar promover a *internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos*, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.” [*destacamos*]

Em excelente síntese, não reduzida somente a instauração de uma “tributação ecológica”, apresentam-se outros mecanismos ou instrumentos a auxiliar a implementação do princípio referido:

“A outra via de internalização dos custos ambientais, proposta pela ecologia de mercado é a criação dos *property rights*, isto é, ‘certificados’ ou ‘direitos de propriedade’, os quais ‘procuram estabelecer níveis desejados de uso do bem ou serviço ambiental como, por exemplo, a quantidade total de poluição ou de uso permitidas, que são distribuídos entre os usuários ou produtores em forma de certificados ou direitos”

SANTOS (2002), apresenta a seguinte definição de instrumentos econômicos (IE's) e seu uso para a política regulatória do uso dos recursos hídricos:

“Os instrumentos econômicos (IE's) fazem uso de incentivos econômicos para induzir usuários/poluidores a adotar níveis de uso e de controle das cargas poluentes compatíveis com o objetivo ambiental estabelecido para o

meio a partir de uma abordagem por Objetivos de Qualidade Ambiental (EQO/EQS). TOLMASQUIM (2001) aponta que a finalidade destes instrumentos é que “o responsável por uma atividade sinta suas consequências, e as internalize no processo de tomada de decisão”.

A aplicação dos IE's na gestão de recursos hídricos tem como principal objetivo a internalização pelos usuários/poluidores das externalidades negativas geradas pelos seus respectivos usos – vazões captadas e/ou consumidas e cargas poluentes lançadas no meio hídrico. Os IE's são também instrumentos de geração de receita para financiamento do sistema de gestão, podendo chegar a financiar ações de proteção e recuperação da água em termos de qualidade e quantidade. [g.n.]

Foram já identificados mais de cem tipos de IE's. Tem-se apresentado algumas benesses decorrentes do uso dos IE's na gestão do ambiente, e, via de consequência, numa melhora da efetividade das leis ambientais:

“A experiência tem demonstrado que contar com os IEs pode: **a)** reduzir os custos resultantes do cumprimento da legislação; **b)** baixar os encargos administrativos do setor público; **c)** melhorar as condições ambientais em termos de qualidade do ar urbano e qualidade da água urbana; **d)** baixar as emissões e efluentes de resíduos tóxicos e não-tóxicos; **e)** melhorar as condições de saúde humana, o que, por sua vez, aumenta a produtividade econômica e baixa os custos dos serviços de saúde; e **f)** contribuir para a sustentabilidade institucional através do apoio às instituições do setor público que tenham eficiência de custos e que cooperem com o setor privado e com as organizações não-governamentais.”

RIBEIRO (2004) apresenta que é necessária a combinação destes com os tradicionais instrumentos de controle nas políticas ambientais “para induzir os empreendedores a adotarem práticas ambientalmente sustentáveis”. Os IE's permitem tornar mais justa a distribuição de custos e benefícios, de modo a evitar a externalização de custos e a internalização de lucros no processo de crescimento.

#### **2.4. As restrições de uso das áreas florestais nas propriedades e os custos da tutela ambiental**

Diante do quadro apresentado, não é outra a conclusão senão de que há um custo efetivo para os empreendedores e donos das propriedades ou áreas com vínculos e restrições ambientais, decorrentes das APP, RL ou decorrentes da instituição das áreas ambientalmente protegidas, quer se situem em áreas urbanas ou rurais.

Carece a ciência de trabalhos e estudos específicos, no âmbito nacional, com dados específicos sobre estes custos de forma a viabilizar uma política legítima e efetiva – pelo menos de uma reunião dos dados encontrados por várias instituições e estudos de moda que se tenha uma radiografia de toda a nossa realidade. Tudo isto tomando-se em consideração aspectos como o tipo de cultura tradicional de cada região brasileira, a vocação da região para determinado tipo de atividade agrícola ou florestal, as formações geográficas típicas de uma dada região brasileira jungidas às expectativas e necessidades atuais de proteção e conservação ambientais, demanda nacional e internacional, associada ao necessário desenvolvimento econômico e social, que reclama produção, emprego, distribuição de renda e melhoria de vida da população.

Para a análise dos custos decorrentes das restrições ambientais impostas aos proprietários considerar-se-á a expressão custos, como impactos econômicos a serem suportados pelos produtores ou empreendedores de áreas com existência das restrições florestais.

Os impactos não de ser mensurados, mediante a análise de vários fatores, por exemplo, a região em que se encontra a propriedade com os vínculos ambientais normativamente estabelecidos principalmente pelas APP's e RL (legalmente fixados e em caráter geral), o tipo de atividade e, ou, cultura desenvolvida, as políticas públicas disponíveis no momento da realização dos investimentos pelo produtor ou empreendedor (o que demanda análise particularizada, haja vista a competência legislativa concorrente em matéria ambiental e competência administrativa comum de todos os entes federativos, como decorre respectivamente, dos arts. 24, VI e art. 23, da CRFB), dentre outros elementos.

Ocorre, contudo, que há pesquisas já realizadas, notadamente na região dos “mares de morros” de Minas Gerais, em que resultados valorativos demonstram o impacto econômico decorrente do cumprimento da legislação florestal.

Os dados a seguir baseiam-se na pesquisa de CORRÊA (2005), no curso de pós-graduação, nível de mestrado, do Departamento de Engenharia Florestal da Universidade Federal de Viçosa (DEF-UFV). O objeto de pesquisa foi a sub-bacia hidrográfica do Rio Pomba, na Zona da Mata mineira

(pertencente à bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul), com suas especificidades de clima, relevo e tipo de cultura predominante.

Decorre do referido trabalho a seguinte constatação: de que das áreas pesquisadas, nos termos do Código Florestal, 41% de seu total (medidas em hectares) referem-se as APP's. Somando-se a estas as RL exigidas também por lei, tem-se que 61% da área total comporiam as restrições impostas às propriedades rurais devido aos seus atributos florestais próprios da região e suas características de relevo. Foram computados também o *déficit* nas APP e RL que implicariam em custos para a recuperação ou recomposição, consoante a exigência legal, como custos de recuperação do desmatamento ou da intervenção indevida e fora dos padrões legalmente aceitos.

No âmbito estritamente da economia dos proprietários a receita líquida total por ano na região pesquisada é de R\$ 633.880,75, com uma receita líquida média por hectare por ano no valor de R\$ 341,83 ( $\text{ha}^{-1} \cdot \text{ano}^{-1}$ ).

Resultou ainda do estudo realizado que o impacto total de efetivação das APP's e RL é de R\$ 240.238,14 por ano. Disto decorre apenas a conclusão de que os custos são grandiosos para o cumprimento da lei (na ponderação da receita com o custo calculado). Chegou-se a partir de tais dados, considerando-se o total da área estudada, que o impacto por hectare da efetivação das APP's e RL é de R\$ 129,55 ( $\text{ha}^{-1} \cdot \text{ano}^{-1}$ ).

Com a utilização de outros métodos, também apresenta números e valores específicos em Minas Gerais o Centro de Apoio Técnico do Ministério Público de Minas Gerais (ANEXO III).

Não bastasse isso, tem-se ainda, segundo os estudos de LÚCIO CORRÊA, que há um *déficit* nas áreas de florestas que deveriam existir nas APP's e RL e que portanto, devem ser recompostos e recuperados. Somando-se este custo, temos a totalização do impacto econômico no valor de R\$ 375,26 por hectare por ano (para as propriedades com este *déficit*), o que suplanta a renda média líquida das propriedades da região. Valor que coincide com o impacto médio total, que representa o custo de efetivação de cada hectare de APP e RL para as propriedades estudadas.

Na análise empreendida pela pesquisa apresentada, verificou-se a utilização de método indireto de valoração dos bens ambientais, através, principalmente, do cálculo do custo de oportunidade. Este já fora anteriormente

definido e representa, segundo MAIA, aquilo que se deixou de ganhar em atividades econômicas em virtude da conservação/preservação do bem ambiental, decorrente da restrição legal imposta ao uso da terra<sup>6</sup>.

No custo de oportunidade (quanto ao uso da terra), tem-se a considerar que há outros custos existentes como o de *manutenção as áreas*, o *custo de cercamento ou isolamento das APP e RL* e o *custo de regeneração ou recomposição da área florestal degradada*. Este último, por exemplo, podem ser atribuídos ao custo de recomposição feito através de compensação com aquisição de CRF, instituído pela Lei 4771/65, com as modificações introduzidas pela MP-2166-67/2001.

Há que se considerar a existência outros métodos de valoração dos bens ambientais e, portanto, que permitem a aferição dos impactos econômicos sofridos ou existentes, para o proprietário, produtor ou empreendedor, ou mesmo para a sociedade. A título de exemplo, apresentamos o esquema abaixo, apresentado por MATTOS (2006), relativamente aos métodos mais comumente usados na valoração dos bens ambientais. Apresenta *métodos diretos de valoração* (por meio do qual se obtém as preferências dos consumidores através da disposição a pagar de cada indivíduo para bens e serviços ambientais) e *métodos indiretos de valoração* (que recuperam o valor dos bens e serviços ambientais através das alterações nos preços de produtos do mercado resultantes das mudanças ambientais. Dentre estes: produtividade marginal; e o mercado de bens substitutos – custos evitados e de oportunidade, dentre outros).

Cumpramos observar que vários fatores podem determinar qual é o método a ser utilizado, custos e recursos disponíveis, dados disponíveis para a análise, quais os fins da pesquisa a se empreender e o próprio objeto a ser mensurado, atentando-se para as limitações de cada método.

MATTOS (2005), a título de exemplo, com base em métodos de valoração direta, apresenta conclusões sobre o valor que a população estudada estaria disposta a pagar pela preservação ambiental (manutenção e conservação das APP e RL), ou auxiliar de outra forma, com dedicação de horas de trabalho voluntário, o que representa um custo a ser suportado pela

---

<sup>6</sup> MAIA, *ob. cit.* p. 21.



sociedade, ou comunidades do entorno, relativamente à preservação ambiental florestal almejada. Apenas a situação fática e o caso concreto, conforme os objetivos perseguidos por certo estudo, é que permitirão verificar concretamente os custos envolvidos para uma determinada propriedade da aplicação efetiva da lei ambiental.

A breve síntese acima permite antever não só que há um custo efetivo para a implementação dos institutos protetores do ambiente, seja para os proprietários, seja para a sociedade, como também que há vários métodos que podem ser usados no intuito de mensurá-los. Decorre das conclusões acima, inclusive, a insuportabilidade de tais custos para alguns proprietários e empreendedores, de forma que resta esvaziado o seu direito de uso da propriedade em prol da preservação dos bens ambientais, nos termos expressos do Código Florestal. Fator que coloca em cheque a efetivação da lei, e vergasta a legitimidade da lei.

Políticas públicas, para que se tornem efetivas, necessitam de uma consonância com tais fatores, que, se não observados, para uma reformulação de tais políticas ambientais, apenas levarão à perpetuação da situação de não cumprimento da lei ambiental.

## **2.5. Impactos sociais do cumprimento da legislação florestal**

É um grande desafio a proposta de delineamento dos reflexos que podem advir para a sociedade em geral do devido e efetivo cumprimento e aplicação da legislação florestal tal como está posta. Inadequada é a conclusão, apressada e inverídica, de que somente benefícios decorrem para a sociedade de uma legislação que interfere em tantos e vastos campos da vida e do cotidiano dos cidadãos, produtos, usuários, consumidores e Poder Público, em favor de um bem maior, de todos, que é o equilíbrio ambiental.

Tormentosa, no entanto, passa-se à análise deste aspecto. Esta, com o intuito de ser mais didática e sistemática possível, há de se realizar com uma divisão, abordando-se reflexos bons e ruins, positivos e negativos; benefícios e malefícios (ou prejuízos!) de que decorre para os vários seguimentos da sociedade, desde o produtor ao cidadão, independente de, este último,

tomando genericamente, não estar ligado de forma direta à análise da intervenção na natureza hipoteticamente realizada.

Primeiramente se pode listar exemplos como a melhoria da qualidade ambiental; a melhora na oferta de quantidade e qualidade de água; o controle natural de pragas e doenças; a produção saudável com melhoria da qualidade de vida; e, por fim, pode-se dizer, inclusive, conseguir-se o almejado desenvolvimento sustentável.

Duas considerações de cunho nitidamente jurídico merecem atenção neste momento. A primeira, refere-se à análise de que a lei, seja por seu programa condicional ou finalístico, almeja que as decisões sejam tomadas com um fim muito claro (no caso das leis de tutela do meio ambiente), qual seja, o de preservar ou conservar o meio ambiente, salvaguardando-se o mandamento Constitucional e permitindo a concretização de um direito ao meio ambiente equilibrado, saudável e, ainda mais, equilibrado e saudável para o futuro (direito intergeracional). E, com isto, serve de instrumento para a concretização do chamado desenvolvimento sustentável. Isto é, o direito, tomado em sua acepção normativa, tem como princípio instituidor e reitor o condicionamento dos comportamentos, gerando expectativas sociais num determinado sentido, neste caso, a sustentabilidade e a preservação transgeracional e meta-individual.

Pode-se dizer, com isso, de um modo geral, que a lei, se cumprida, geraria apenas reflexos benéficos, visto que o conteúdo normativo de seus comandos almeja, sempre, em hipótese, o bem coletivo, a garantia da liberdade, da igualdade, e os reflexos que de tudo isto pode decorrer para o contexto social e os demais sistemas sociais.

Tal conclusão ainda encontra fundamento no fato de que sendo os atores sociais envolvidos, notadamente, os representantes do povo nas democracias participativas (o parlamento) e os chefes do governo, como o Brasil, os responsáveis pela edição das leis; respeitado estaria, ainda que hipoteticamente, a previsão de mecanismos tendentes à realização do bem público, num cumprimento estrito do contrato social.

Ingênua seria esta consideração, contudo, diante dos vários problemas próprios e verificados no ordenamento jurídico em si, bem assim da existência de problemas que permeiam a edição das leis.

A existência de *lobbies* para a elaboração das leis; a falta de clareza e publicidade nos processo de sua formulação; a existência da falta de participação popular concreta, tudo, contribuindo negativamente para a escolha inadequada do conteúdo da lei. Tudo isto agregado à falta de dados e resultados de pesquisas seguros e sistematicamente organizados quanto aos dados da degradação ambiental, aos instrumentos econômicos e aos custos econômicos da implementação dos comandos normativos.

Da mesma forma, tem-se a existência de problemas com a falta de apreço à técnica legislativa para confecção dos textos legais; a existência de um hiato entre o que legislado e o que é colocado em prática ou mesmo o que esperado pelo cidadão, em consonância com os valores socialmente aceitos. Tais problemas fazem decorrer para a lei defeitos quanto aos aspectos próprios do ordenamento jurídico posto (estruturais) e de legitimação (expectativa de condicionamento de comportamentos e de aceitação no seio social, dos valores aceitos e esperados).

A segunda consideração que merece atenção há de salientar as peculiaridades do bem ambiental tutelado pela lei florestal, qual seja, tratar-se de um bem coletivo, isto é, comum de todos. Assim se expressam as mais variadas legislações nacionais guardando compasso com a Constituição Federal, art. 225, mesmo havendo se antecipado a edição do Código Florestal relativamente a essa.

Tal constatação, que decorre da análise empreendida na construção teórica do Direito Ambiental, e tem origem no fato de que, a fruição dos bens ambientais e, principalmente, a fruição de uma boa qualidade do meio ambiente, é direito difuso, como antes abordado. A efetividade e aplicação concreta traz benefícios a todos, inclusive àquele que, em tese, está suportando os prejuízos e custos pela qualidade ambiental gerada. O benefício de um ambiente sadio é de todos. A má qualidade do ambiente, ou, ao revés, o seu equilíbrio, trará reflexos a todos, já que, de um ponto de vista amplo, holístico, o interesse ambiental é “translocal” e “transtemporal”.

Portanto, dentro do esquema traçado, considerando-se as premissas levantadas, qualquer benefício ambiental ou reflexo positivo de qualquer ordem – econômica (melhoria na qualidade dos produtos ofertados aos consumidores); social (atendimento a padrões de emissões de poluentes

seguros à saúde), por exemplo – gerariam um benefício coletivo a ser usufruído por todos, nacionais ou não, gerações humanas vindouras (aspecto transgeracional) e seres vivos transfronteiriços.

A análise do tema leva ainda ao outro lado da medalha: quais os malefícios ou reflexos negativos que podem decorrer do cumprimento da lei florestal? Resposta açodada, igualmente, levaria a conclusão de que nenhuma.

Sendo a lei a expressão social das expectativas sociais que condiciona os comportamentos, um *dever-ser*, obedecê-la, traria por corolário, apenas benefícios, individuais (não suportar as penas legalmente impostas, por exemplo) e sociais (com a realização do bem comum e da justiça, o meio ambiente equilibrado, etc.). Contudo, esta não é a melhor resposta numa análise real e concreta do contexto social posto em foco.

A resposta quanto à existência de reflexos negativos relacionados ao cumprimento da lei, é afirmativa. Fato constatado porque a lei não é perfeita, os comandos dela decorrentes, o seu conteúdo e a forma como é positivado podem ser equivocados. A causação deste fenômeno normativo decorre dos problemas de legitimidade das normas ambientais.

Outra dificuldade é a questão da legitimidade, contemporânea à existência de legislações. Não obstante tratem de matéria relevantíssima do ponto de vista social (meio ambiente), o tratamento dispensado e os instrumentos colocados à disposição para a regulação dos comportamentos sociais não correspondem às expectativas sociais – adequadas –, bem como aos seus valores, socialmente entendidos como mais caros. O problema, neste caso, é de legitimidade da lei, associado a problemas relativos à má redação do texto legislativo, não raras vezes verificada.

A legitimidade do direito decorre da necessária constatação de que os valores expressos no ordenamento jurídico, os conteúdos normativos, correspondem ao espírito do povo, isto é, às aspirações e valores socialmente aceitos, do ponto de vista ético, econômico, social, etc.

O descompasso fático-axiológico-normativo, para usar a trilogia de MIGUEL REALE é que se torna capaz de gerar a ilegitimidade e, por vezes, serve, de forma adequada, de justificativa teórica para a desobservância da lei.

No caso da legislação florestal (e ambiental ampla) o que se tem é efetivamente a constatação, já mensurada, da inadequação social de muitos

preceitos normativos à realidade e aquilo que ela almeja, sob o prisma sócio-econômico, diante da realidade que cerca o destinatário da norma. E, a partir de tal constatação, é que se pode afirmar a existência de um reflexo negativo que teve (ou deveria ter) causa no cumprimento da legislação florestal.

Os produtores suportam os custos da consecução e manutenção de uma qualidade do meio ambiente. Neste ponto, percebe-se, pois, a existência de um prejuízo individualizado para o produtor, em detrimento da proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, benefício geral, transfronteiriço e transgeracional.

Pode-se afirmar que as multas ou penalidades impostas aos danos ambientais causados, também podem ser vistas como reflexos negativos impostos aos infratores. Ocorre, contudo, que numa análise teleológica, a afirmação é falaciosa. Estes reflexos (da norma), as sanções ou penalidades impostas, são conseqüências normativas do descumprimento, da desobediência da regra imposta. E é a efetivação da lei, pela imposição da penalidade, que gera a aparência de ocorrência deste reflexo negativo. Mas não se pode perder de vista que, constatada a inadequação do conteúdo material da norma, há de se verificar que as penalidades impostas são conseqüências negativas da efetivação dos comandos normativos.

Outra situação que se afigura como um pseudo reflexo negativo do cumprimento da lei é a verificação de que os custos decorrentes do cumprimento da lei, em certos casos, podem ser repassados para o consumidor ou empreendedor, na forma de taxação ou mesmo da valoração feita pela disposição a pagar dos cidadãos (a partir da verificação dos impactos econômicos verificados na valoração dos bens ambientais).

Argumento mais elaborado, a partir, inclusive, do mandamento contido no art. 225, da CRFB, serve para afastar a sua caracterização como reflexo negativo. Isto porque se impõe ao cidadão uma colaboração com o Poder Público na realização da tarefa de preservar a qualidade e o equilíbrio ambiental. Nesta medida se mostra adequada a tomada de decisão, do ponto de vista de implementação de políticas públicas, de repartição dos custos pela preservação/conservação ambiental, dever do Estado e da sociedade.

A idéia básica é portanto de que não há possibilidade de vida humana sem intervenção no ambiente. A degradação é inasfatável, não obstante, e o

que deve ser papel das políticas públicas, busca-se um ponto de equilíbrio entre a intervenção/degradação e o desenvolvimento e vida humana em contato com natureza, que nos dota da real possibilidade de viver no planeta.

## **2.6. Direito ao meio ambiente como direito econômico**

Embora no Direito brasileiro ainda encontre diluída a análise e interpretação do que se tem denominado Direito Econômico é forçoso reconhecer que o Direito Ambiental como ramo científico autônomo, bem assim as suas normas, encontra-se impregnada da principal característica que se atribui aos chamados direitos econômicos. Estes perseguem o reconhecimento de sua autonomia como ramo do Direito.

A conclusão que se não pode afastar é um dado da realidade, tal como antes salientado, são influxos dos aspectos econômicos: quer como elementos a serem considerados para a edição da legislação ambiental, quer pelas interferências que os elementos econômicos apresentam – as vezes determinantes – do cumprimento ou não da legislação, particularmente a ambiental, como antes demonstrado.

Na esteira daqueles que reconhecem autonomia ao Direito Econômico, afirma-se que é direito considerado em suas conseqüências econômicas. Neste prisma, GLAUBERSON OLIVEIRA, salienta que o Direito Econômico cuida de atuar também nas relações de expansão, como o desenvolvimento da produção. E, assim, atua como instrumento fomentador e implementador do bem-estar social, função que se realiza em conjunto com a de manter a iniciativa econômica privada.

O Direito Econômico, portanto, enquanto disciplina específica da seara dos estudos jurídicos, pode ser entendido como:

“sistema normativo voltado à ordenação do processo econômico, mediante a regulação, sob o ponto de vista macrojurídico, da atividade econômica, de sorte a definir uma disciplina destinada à efetivação da política econômica estatal”.

As preocupações com esta seara do conhecimento jurídico são tratadas pelos constitucionalistas nacionais, enfocando uma tentativa de ordenação do conteúdo material das normas constitucionais, a fim de

sistematizar os princípios condutores da atividade estatal no âmbito econômico, e, segundo a concepção do presente trabalho, também ambiental.

Há os que entendem os princípios como desorientadores e, por vezes, contraditório<sup>7</sup>. ALEXANDRE DE MORAES, comentando a disciplina do art. 170 e seguintes, reporta que na Constituição a noção fundamental dos direitos econômicos e os objetivos das normas de intervenção na atividade econômica circunscrevem-se a um:

“conjunto de preceitos e instituições jurídicas, garantidos os elementos definidores de um determinado sistema econômico, que instituem uma determinada forma de organização e funcionamento da economia e constituem, por isso mesmo, uma determinada ordem econômica.”

Estas constatações permitem antever que as normas de direito ambiental, em sua grande maioria, são dotadas do caráter primordial de direito econômico. As normas ambientais, e os princípios orientadores da política ambiental, tanto os insertos no art. 225, como norma matriz e em demais dispositivos constitucionais tangentes à questão ambiental, quanto na Lei 6938/81, notadamente, o art. 2º, 4º e 9º, reforçam esta conclusão. O que vem patenteado, ainda, pelo princípio do desenvolvimento econômico sustentável (Princípio 5 e 6, principalmente, da Declaração do Rio-1992).

A Ministra Eliana Calmon do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em texto doutrinário, manifesta-se deixando claro os enlaces entre as normas de tutela ambiental e os aspectos econômicos:

“A demora em cuidar o Brasil do seu meio ambiente fez aumentar as dificuldades, a partir da construção de um projeto conciliador entre o progresso econômico e a manutenção de um meio ambiente sadio, o que não é nada fácil em um país capitalista, em que há o domínio do capital sobre o social.”

O fundamento, ainda, é decorrente da natureza bidimensional de que o direito fundamental do meio ambiente é dotado, na medida em que impõe ao Poder Público uma atividade (uma obrigação de fazer) para a implementação do *princípio de proteção e recuperação* do meio ambiente, inserido no §1º, do art. 225, associado a uma abstenção geral mirada na preservação do meio. Assim é que aquele deverá empreender esforços para intervir na atividade dos particulares e, portanto, realizar o mandamento constitucional que determina

---

<sup>7</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, 2006. p. 12-13.

proteger e recuperar o meio ambiente, tendo em vista a promoção da melhoria da qualidade de vida humana. É a atividade estatal compreendida em sua mais nobre definição, qual seja, voltada à promoção dos direitos fundamentais.

Os instrumentos de intervenção que a Constituição elege e que estão presentes nas legislações infraconstitucionais, como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), é um exemplo bastante elucidativo da maneira de atuação do Poder Público no exercício de seu poder de polícia. Neste caso, comprova-se de forma evidente o caráter preventivo da atuação estatal.

As regras e limites impostos à iniciativa privada são realizados para a implementação e concretização das limitações decorrentes da legislação ambiental ou dos vínculos ambientais à propriedade, ou, de outra forma, das interferências na propriedade privada, com o fim de proteção ambiental.

Muito bem sintetizadas foram as considerações de PAULO DE BESSA ANTUNES, ao afirmar que o Direito Ambiental, em um de seus diversos aspectos, é Direito Econômico. Nesta qualidade é dotado de instrumentos específicos que o capacitam a atuar na ordem econômica, de molde a configurar um determinado padrão de desenvolvimento.

Estas idéias se justificam ainda pelos princípios do desenvolvimento sustentável e da prevenção orientadores da política ambiental e que, condicionando o desenvolvimento econômico e social, reforçam o pressuposto de que a atividade estatal, na realização do bem comum, com promoção dos direitos fundamentais, deverá ser dedicada, em última instância à dignidade humana e a preservação da vida.

De fato embora voltado para o *bem do homem* e para a *preservação da vida*, o que confere ao direito ambiental seu caráter de direito fundamental e metaindividual, não se lhe pode atribuir tão somente ser um direito corolário do direito à vida, como direito fundamental. Esta é apenas um de seus enfoques, o que o qualifica como “direito análogo aos direitos, liberdades e garantias individuais”<sup>8</sup>. Em verdade, é a outra vertente do direito ambiental – que o elege como direito social, atribuindo obrigações ao Estado –, que também autoriza atestar seu cunho de um direito econômico; numa ordem constitucional democrático-social, intervencionista e participativa.

---

<sup>8</sup> FERNANDEZ, Maria Elizabeth Moreira. **Direito ao Ambiente....** p. 21.



### **CAPÍTULO III**

## **DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL *VERSUS* DIREITO AMBIENTAL**

### **3.1. Ecocentrismo ou antropocentrismo: visões filosóficas e juspositivas do Direito Ambiental**

A discussão que ora se inicia serve de suporte para uma mais clara e precisa identificação da análise do problema trazido pelo presente capítulo, qual seja, da existência de uma compatibilização entre o Direito Ambiental e um programa político concreto assentados nas bases de um desenvolvimento sustentável.

Note-se, outrossim, que se trata de oportunidade para uma reflexão diante das visões do assunto *antropocentrismo versus ecocentrismo*. Ambas visões, no âmbito de uma análise dos autores nacionais, apresentam fundamentos e argumentos para a sociedade brasileira tendo como ponto de partida a disciplina normativa estabelecida pela nossa Carta Política.

OLMIRO FERREIRA, defende que no âmago de um sistema jurídico como o pátrio, de nítida visão antropocêntrica, há abertura para uma postura hermenêutica a mitigar esta visão, egoística, focada apenas na imagem do homem. Fato que abrirá espaço para uma maior tutela do ambiente.

Destaca-se na doutrina pátria, de forma majoritária, o entendimento, antes já referido, de uma visão antropocêntrica nitidamente plasmada na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), notadamente, no art. 225 (que encerra seu capítulo fundamental sobre meio ambiente), sem perder de vista outros igualmente importantes, como o art. 170, que inaugura o Título da Ordem Econômica e Financeira nacional.

O professor PAULO DE BESSA ANTUNES<sup>9</sup>, ao analisar os aspectos atinentes à definição da própria disciplina (Direito Ambiental ou Direito do Meio Ambiente, tal como prefere), realiza uma investigação da noção antropocêntrica na CRFB, embora de forma moderna, com inclusão do homem numa relação de mútua dependência com a natureza, não o enxergando de forma apartada, como realidade autônoma da mesma, dela servindo-se e sendo seu senhorio, de forma a justificar sua pura e simples apropriação e transformação.

Disto se infere, pois, a existência de uma visão *antropocêntrica*, que se pode chamar *tradicional* anos a fio difundida, e impregnando as lições dos juristas, em contraposição à *nova visão antropocêntrica, mitigada* ou *temperada*.

Na visão antropocêntrica tradicional, tem-se que o homem está no centro, é o foco principal de qualquer análise, como agente transformador e manipulador da natureza. Dela é o senhor, havendo aquela sido criada para o seu deleite, egoístico, muitas das vezes, com raízes na edificação dos direitos de propriedade dos particulares. Não se pode negar haja nas normas insculpidas na CRFB nítida inspiração antropocêntrica, notadamente, pelos regramentos e princípios positivados de caráter econômico. Fato que agrega ao Direito Ambiental, com mais um argumento, grande viés voltado ao Direito Econômico; sustentado, portanto, na atuação humana puramente (antrópica).

---

<sup>9</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 9. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p. 03-23.

Mesmo que se lhe reconheça esta característica não se afasta a possibilidade de uma interpretação mais afeita ao espírito ou à *mens legis* das normas nacionais e internacionais de tutela ambiental, voltadas, por vezes, para a proteção do meio ambiente, como um bem em si, para a proteção da vida, em todas as suas formas, não apenas para a humana, dependente que é das demais formas de vida e do conjunto do ambiente que a cerca, vivos ou não. O que representará efetiva concretização dos valores constitucionais, notadamente, com uma postura judiciária ativista, concretista e contextualizada, fundada nos princípios matriz da ponderação dos valores (da proporcionalidade/razoabilidade), a levar, em relação a várias normas, possível mutação constitucional.

O Direito Ambiental, sob o manto do *novo antropocentrismo*, é de ser visto como instrumento de preservação dos recursos naturais pelo seu valor intrínseco, isto é, que enfeixe uma proteção para os recursos da natureza, numa visão que antes, veio adotada pelos movimentos ecologistas de forma radical; mas que, em nenhum momento, afasta-se da proteção em função unicamente do seres humanos. Não se lhe escapa o caráter holístico do meio ambiente. A esta nova postura diante do mundo, se costuma denominar *biocentrismo* ou *ecocentrismo*. Não obstante com este fim, assim salientado por muitos, como objetivo último, há que se curvar à realidade que não permite chegar-se a afirmação de que vivemos num período ecocentrista.

Esta posição é afiançada pelo próprio PAULO DE BESSA ANTUNES, que afirma “não se pode entender a natureza econômica do DA (sic) como um tipo de relação jurídica que privilegie a atividade produtiva em detrimento de um padrão de vida mínimo que deve ser assegurado aos seres humanos”.

Salienta, outrossim, que há duas conclusões que podem ser reconhecidas, na análise atual que o Direito Ambiental, consoante suas normas e seus objetivos primeiros: (a) que há uma crescente superação do antropocentrismo tradicional, como apresentado; e que (b) existe uma busca de se reconhecer o ser humano como parte integrante da natureza – numa teia de inter-relações invisíveis, mas indissociáveis; o que, de fato, é realizado pelo próprio Direito Ambiental.

Reafirmando sua posição, o citado autor lembra a lição do italiano Paolo Maddalena:

“A um princípio antropocêntrico se vai lentamente substituindo um princípio biocêntrico; obviamente, não no sentido de que ao valor homem se substitui o valor natureza, mas no sentido que se impõe como valor a ‘comunidade biótica’, em cujo vértice está o homem”.

Importa observar das lições antes apresentadas, que, mesmo se advogando a idéia de que o antropocentrismo ceda espaço a um biocentrismo ou ecocentrismo, que, assim, compõe o atual estágio evolutivo do moderno Direito Ambiental, a tônica do discurso e o modo de vida ainda seguem pinçados de grande carga valorativa do ideário antropocêntrico, colocando, o homem, como a *ultima ratio*, o “vértice”, na análise da natureza e do meio em que intervém.

Tudo isto está a demonstrar que ainda a sociedade está imbuída de uma imagem antropocêntrica do mundo e que, o valor único a ser preservado, é a vida humana, com certa dose de desprezo pela preservação dos bens ambientais pelo seu valor intrínseco (dando-se-lhes valor meramente relacional). Visão esta que não se coaduna com um novo paradigma (para muitos ecocêntrica/biocêntrica), que se busca (e mesmo decorre!) das próprias descobertas atribuídas à ecologia.

OLMIRO FERREIRA defende posição que a evolução para uma interpretação das normas ambientais voltada ao biocentrismo é mais radical. É importante anotar que esta é uma posição ainda minoritária no pensamento dos estudiosos nacionais; embora, a majoritária, antropocêntrica, reconheça o crescimento do pensamento *anti-antropocentrico tradicional* ou, em suas palavras, “*neojuriantropocêntrico*”, ou, como preferimos, *antropocentrismo regrado ou mitigado*.

Defende o citado autor uma revisão da dogmática jurídico-ambiental, para, só assim, conseguir-se a superação do antropocentrismo, na forma como até hoje é reconhecido e influencia a ordem jurídica posta, bem como sua hermenêutica.

“...superando padrões epistemológicos artificialistas e propondo a centralização da vida (o biocentrismo), desqualifica a concepção de mundo vigente, que ‘faz do homem não só a medida de todas as coisas, senão que inclui o homem nas coisas e torna coisa o homem’. Nessa lógica, nada fica fora do humano, porque o homem está posto para si, para os outros e para o mundo como o único-absoluto.”

A abertura para uma visão, que reconhece o enfraquecimento da idéia antropocêntrica, está já verificada na prática. Traz-se como exemplo a impetração de um *habeas-corpus* visando proteger o direito de liberdade de uma chimpanzé, ajuizado por várias organizações/associações ambientalistas e secundado por membros do Ministério Público do Estado da Bahia.

Na referida ação, datada de 14 de setembro de 2005, os impetrantes defendem a existência de direitos reconhecidos aos animais, tal e qual o são aos seres humanos. Argumentam, em suma, a existência de uma mudança paradigmática do direito, de forma que a CRFB, dá guarida ao pedido, com plena proteção aos animais. Defendendo, desde já, uma visão biocêntrica e fundada no art. 225 da mesma. Sustentam seu argumento, igualmente, na doutrina do direito constitucional, bem como na aplicação do direito estrangeiro:

A Constituição Federal, em seu art. 225, VIII, impõe a todos o dever de respeitar a fauna, proibindo expressamente as práticas que coloquem em risco função ecológica, provoquem a extinção ou submetam os animais a crueldade.

Ora, como toda norma constitucional tem eficácia, é muito difícil negar que os chimpanzés possuem pelo menos uma posição mínima de direito: o de não serem submetidos a tratamentos cruéis, ou a práticas que coloquem em risco a sua função ecológica ou ponham em risco a preservação de sua espécie.

Segundo Laerte Levai essa norma constitucional desvinculou completamente o direito brasileiro da perspectiva antropocêntrica a favor de uma ética biocêntrica, tornando materialmente inconstitucionais as leis ordinárias que regulam a exploração dos animais em circos, zoológicos e laboratórios.

Para Laurence Tribe as situações atípicas demonstram claramente que a objeção de que os animais não podem ser sujeitos de direitos por não poderem ser submetidos a deveres é inconsistente, uma vez que isto já ocorre com os nascituros, as crianças e os deficientes mentais

(....)

Contrariando todas as expectativas, três dos sete juízes da Suprema Corte americana se declararam favoráveis aos argumentos apresentados por Stone e, embora a tese tenha sido derrotada, o voto do juiz Marshall se tornou antológico, ao afirmar que da mesma forma que nos EUA um navio e uma corporação pode ser titular de direitos, nada impede que a natureza também o seja.<sup>10</sup> [julgamento do caso *Sierra Club v. Morton*, julgado pela Suprema Corte Norte Americana, em 1972]

Outros argumentos juridicamente relevantes foram apresentados pelos autores da referida ação, desde Kelsen, para assim substituir a estreita noção de que preciso ser sujeito de direito para, daí, decorrer a inoldável proteção a direitos, como titulares, reconhecendo-se, desde já, a existência de direitos deferidos a pessoas (noção estritamente jurídica), cujo conceito está

---

<sup>10</sup>OST, François. *A Natureza à Margem da Lei*.1995, p.202.

dissociado do seres humanos. Defendeu-se a mudança de orientação do direito para abarcar valores morais, inclusive e sobretudo, com base numa nova hermenêutica constitucional principiológica. Argumentos, ainda, foram delineados, fundados em constatações científicas, do ponto de vista estritamente biológico e ecológico.

A guisa de uma conclusão, portanto, observa-se que a existência de uma corrente doutrinária, esmagadoramente majoritária, quanto à existência de um padrão antropocêntrico que contamine a orientação normativa inserta na CRFB, bem assim as legislações infraconstitucionais – fruto desta mesma visão de mundo, não obsta a abertura do sistema jurídico positivo brasileiro a outro paradigma (notadamente pelo reconhecimento de que o sistema normativo constitucional é aberto). Fato que levou, por suposto, à qualificação de meio ambiente na Lei da PNMA, como recurso produtivo<sup>11</sup>. Fundado, não apenas em novas descobertas científicas do ponto de vista biológico, médico, etc, mas também para uma nova hermenêutica jurídica para o Direito Ambiental. O tradicionalismo estaria relegado a segundo plano, diante da necessidade de uma efetividade e concretude das normas constitucionais e de uma hermenêutica centrada nos princípios destas mesmas normas como norteadores de uma legitimidade do direito, que vão além da norma posta.

### **3.2. Compatibilização entre Direito Ambiental e desenvolvimento**

Uma questão que parece permear as discussões atuais relativamente à análise do Direito Ambiental é a da verificação de sua compatibilidade com o desenvolvimento sócio-econômico, e merece ser explorada. A hipótese é pesquisar se as normas que tutelam o meio ambiente não se revestem de obstáculo (intransponível!) ao desenvolvimento econômico sustentável ante às inúmeras limitações que impõe ao agir dos empreendedores.

É possível afirmar existir plena compatibilidade entre direito ambiental e desenvolvimento sustentável. Compatibilidade que não é ínsita no relacionamento dos sistemas econômico e normativo-regulador do Estado (sistema jurídico), mas há de ser construída, num âmbito social, exigindo-se

---

<sup>11</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental...** 2006. p. 14-15.

intensa participação social, tomada de postura frente aos problemas ambientais (atuais e futuros previstos) e conhecimento do estado atual das ciências cujas descobertas importam para o meio ambiente, como meios pensados e construídos com tal finalidade.

O direito ambiental surge e se sustenta, na atualidade, ganhando espaço cada vez maior na comunidade internacional, tendo em vista a própria idéia de desenvolvimento econômico sustentável. Porque esta idéia, como bandeira a ser levantada pelos governos atuais, sinaliza para um maior comprometimento na edificação de um sólido ordenamento jurídico-ambiental; e ainda, pelo fato de que o próprio direito ambiental se assenta nas premissas do direito ao desenvolvimento humano (não só econômico) – dissociado que está do pensamento ecologista afetado ao surgimento dos movimentos sociais dos anos 60 e 70, puramente preservacionistas, a moldar uma tutela fundada na intocabilidade dos bens ambientais.

Constatar a existência desta compatibilidade traz a tona, contudo, um outro problema: diante do desenvolvimento econômico adotado. Se o fim humano é este, o direito ambiental, tal como posto, tem se mostrado um mero entrave aos seus avanços desenvolvimentistas, capitalista, industrialista e consumista. O problema, se colocado de outra forma, passa a ser de efetividade das normas constitucionais no contexto atual, dominado por um ideário de desenvolvimento econômico, pessoal e social – que se edificou graças à exploração ambiental sem freios e limitações concretas.

A discussão do problema proposto pode ser empreendida a partir da conceituação de ambos, direito ambiental e desenvolvimento sustentável (ou desenvolvimento econômico sustentável).

O direito ambiental é entendido como

“a ciência jurídica que estuda os princípios e normas relativas ao meio ambiente, principalmente naquilo que diz respeito a sua interação com o homem.

O art. 3º, da lei no. 6.938/81, define o meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

O direito ambiental, portanto, visa a regulamentação das relações jurídicas que envolvem todas essas ordens contidas neste conceito legal.”

Tem-se, ainda, segundo, BESSA ANTUNES<sup>12</sup>, seguido de tantos outros, uma possibilidade de conceituar o direito ambiental como um ramo do direito voltado para a proteção da vida, a partir do âmbito de uma natureza, na qual o homem está inserido. E neste conceito, não se pode desprezar que ao lidar com o meio ambiente, o direito ambiental, lida com aspectos produtivos do ponto de vista econômico. O que demonstra, *per se*, o caráter interdisciplinar do direito ambiental.

Neste novo paradigma, o direito ambiental está voltado, portanto, como bem salienta JOSÉ RUBENS MORATO LEITE e PATRYCK DE ARAÚJO AYALA, para uma análise que escapa da dicotomia tradicional, direito público e direito privado, “pois visa a proteção de um bem pertencente à coletividade como um todo”; acentuando, ainda, pressupor “uma visão transdisciplinar para o seu aprimoramento”, o que se coaduna igualmente com as idéias já apresentadas da nova *summa divisio*, apresentada por GREGÓRIO ASSAGRA.

A noção de desenvolvimento sustentável ou desenvolvimento econômico sustentável, implica quatro pressupostos: (a) que a humanidade caminha sempre num sentido evolutivo constante, notadamente, pela evolução científico-tecnológica; (b) que este desenvolvimento faz supor uso dos recursos advindos ou dados pela natureza; (c) que os recursos ambientais ou naturais são finitos; e (d) que o desenvolvimento há de ser fundado numa proposta intergeracional, isto é, desenvolvimento atual objetivando um desenvolvimento futuro, ao menos, nos mesmos patamares hoje experimentados.

Assim, pode-se conceituar o desenvolvimento sustentável, de forma clara, com apoio no conhecido Relatório Brundtland (Nações Unidas, 1987):

“O desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente, sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”.

Aponta EDUARDO GUZMÁN ainda, sem perder aquela referência conceitual, que na análise da origem, evolução e perspectivas do desenvolvimento sustentável, principalmente sobre os seus desdobramentos sobre a atividade agrícola, a definição oficial do desenvolvimento sustentável se encontra imersa, desde a sua formulação, em uma profunda polêmica de

---

<sup>12</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p. 03-23.



natureza multidisciplinar. Argumentos que são secundados pelos teóricos da economia ecológica, que, sob esta ótica, analisam o desenvolvimento sustentável como um novo paradigma de desenvolvimento.

No Brasil, este cenário não passou despercebido, notadamente, frente aos seus compromissos no âmbito internacional. O mais expressivo componente da globalização da agenda ambiental brasileira está relacionado com as deliberações resultantes da Rio-92, principalmente no que diz respeito ao conceito de desenvolvimento sustentável.

Estes compromissos, bem assim, a linha de desenvolvimento que se objetiva empreender nas várias economias mundiais, o ideal e a incorporação das ideias do desenvolvimento sustentável, embora se nos mostre por vezes com nítido caráter ideológico e demagógico, serve a demonstrar a compatibilidade entre tutela ambiental e desenvolvimento econômico, componentes de uma só e mesma realidade.

Partindo-se desta constatação, a verificação da compatibilidade concreta entre Direito Ambiental e desenvolvimento econômico sustentável, o primeiro argumento favorável tem cunho nitidamente jurídico.

O art. 170, da CRFB, que não pode ser interpretado isoladamente no ordenamento jurídico constitucional, em conjunto com o art. 225 e 196, traça o perfil e os princípios que devem ser adotados pela ordem econômica nacional. Dentre os seus princípios, inserido está o seguinte: *VI- defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação*. Dispositivo que encerra os princípios da nossa Constituição econômica, principalmente enfocando sua relação com o meio ambiente.

Neste ponto fica clara a obrigação nacional, respeitados os demais parâmetros constitucionais, de um desenvolvimento (econômico) voltado à preservação ambiental. Esta noção se coaduna com a de desenvolvimento econômico sustentável.

Por isso, autores como PAULO DE BESSA ANTUNES, vislumbram o meio ambiente como objeto de proteção, mas também como meio produtivo, assim apresentado no ordenamento jurídico pátrio, em certas normas, não se podendo dissociar a atuação daqueles que operam com o Direito Ambiental, bem assim a atividade dos destinatários da norma, de uma atitude voltada para

o seu aspecto econômico, devido à nítida feição econômica das normas de direito ambiental.

“...a cada interação humana sobre o ambiente, o aplicador do direito ambiental deve ter a capacidade de captar os diferentes pontos de tensão entre as três dimensões [ecológica, econômica e humana] e verificar, no caso concreto, qual delas é que está mais precisada de tutela em um dado momento”.

Complementa o referido autor, utilizando-se de argumento que serve à justificar a falta de efetividade das normas ambientais neste mister, e, ainda, a distância instalada para a concretização do desenvolvimento sustentável: “A legislação ambiental brasileira, no entanto, está muito distante de uma utilização sistemática dos mecanismos de intervenção econômica em função de objetivos ambientais”.

Ligado a este ponto de vista, a caracterização do direito econômico, como disciplina jurídica autônoma, não permite outra ilação:

“sistema normativo voltado à ordenação do processo econômico, mediante a regulação, sob o ponto de vista macrojurídico, da atividade econômica, de sorte a definir uma disciplina destinada à efetivação da política econômica estatal.”<sup>13</sup>

Embora sintética, esta análise permite antever que as normas de direito ambiental, em sua grande maioria, são dotadas de um perfil daquelas de direito econômico, em suas principais características, assunto sobre o qual já nos debruçamos. As normas ambientais, e os princípios orientadores da política ambiental, tanto os insertos no art. 225, bem assim aqueles inseridos na Lei 6938/81, notadamente, o art. 2º, 4º e 9º, numa análise específica, leva a esta conclusão.

Comprovando a congruência dos argumentos, há de se lançar mão da constatação de que o princípio do desenvolvimento econômico sustentável está inserto nos documentos oficiais internacionais sobre a matéria (Princípio 5 e 6, principalmente, da Declaração do Rio-1992).

Muito bem sintetizadas foram as considerações de PAULO DE BESSA ANTUNES, ao afirmar que:

“Direito Ambiental, em um de seus diversos aspectos, é Direito Econômico e, portanto, não poderia ser diferente. Na qualidade de Direito Econômico, o

---

<sup>13</sup> GRAU, Eros Roberto. **Elementos de Direito Econômico**. São Paulo: RT, 1981. p. 39.

Direito do Meio Ambiente é dotado de instrumentos específicos que o capacitam a atuar na ordem econômica, de molde a configurar um determinado padrão de desenvolvimento.”

De outro lado, também com apoio em argumentos estritamente jurídicos, a feição do direito ao meio ambiente como um direito social, também é orientador da atividade estatal, de ator econômico e regulador do setor. E como tal, levado a promover intervenções de caráter nitidamente econômico.

Como Direito econômico o direito ambiental, contudo, prescinde de uma análise focada nos aspectos e repercussões sociais em sua aplicação e conformação. Bastante a propósito é o entendimento delineado por MAIRA ELIZABETH MOREIRA FERNANDEZ ao analisar o ordenamento jurídico português, no qual o

“direito ao ambiente e à qualidade de vida emerge, pois, do texto constitucional como um direito bifronte ou como uma categoria bidimensional ao concentrar em si mesmo as duas formas de expressão dos direitos fundamentais a que nossa Lei principal contempla no seu normativo”, e complementa: “enquanto o direito ambiental é assumido como um direito social, impõe ao Estado uma pretensão jurídica de acção positiva determinando esta entidade a promover um conjunto de medidas directamente orientada para desenvolver ‘um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado’”.

JOSÉ AFONSO DA SILVA, igualmente, nos apresenta que embora não previsto no art. 6º, mas em capítulo que integra a ordem social, o direito ao meio ambiente integra-se, na sua complexidade, a disciplina urbanística, mas se revela como social, na medida em que sua concreção importa em prestação do Poder Público. A Constituição brasileira, assim,

“toma consciência de que a ‘qualidade do meio ambiente se transforma num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja preservação, recuperação e revitalização se tornaram um imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde, o bem-estar do homem e as condições de seu desenvolvimento. Em verdade, para assegurar o direito fundamental à vida.”

Outros elementos servem ao propósito de exemplificar a compatibilidade entre o direito ambiental e desenvolvimento sustentável.

O primeiro exemplo a ser citado está nos procedimentos de certificação tais como FSC (*Forest Stewardship Council*); as normas da série ISO 14000, da *Organization for Standardization (ISO)*; o CERFLOR, da ABNT (*Associação Brasileira de Normas Técnicas*).

Esses e outros processos, ou instituições e organismos, de certificação ou de “emissão de selos verdes”, analisam as especificidades do processo produtivo e, por vezes, de toda a cadeia produtiva, para avaliar se houve ou não respeito, no mesmo, aos padrões cientificamente (normativa e juridicamente, também, por vezes) aceitos para a preservação ambiental (nos moldes dos princípios de um desenvolvimento sustentável ou desenvolvimento limpo). Cumpre observar que estes processos de certificação, por seu turno, tomam como um de seus critérios o pleno cumprimento das legislações ambientais e trabalhistas do país em que se desenvolve a atividade. E, portanto, analisam o cumprimento ou não da lei, inserida, assim, como um dos requisitos para a aferição do cumprimento dos procedimentos em prol de um desenvolvimento sustentável.

Outro exemplo, está na adoção de técnicas e execução de projetos voltados ao cultivo de áreas agrícolas, que observam princípios orientadores de um desenvolvimento com respeito aos bens ambientais e à legislação vigente. O Centro de Tecnologia Alternativa, unidade que funciona e atende agricultores da Zona da Mata mineira (CTA-ZM) é uma instituição que desenvolve projetos voltados a este fim.

No que concerne à concretização de seus objetivos, no seu Relatório de Avaliação Externa (Setembro/2004), o CTA-ZM apresenta que houve um aproveitamento significativo das técnicas ensinadas, um aprimoramento humano significativo (diante dos problemas que eram enfrentados em cada localidade) e, ainda, um aproveitamento das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, auxiliando sua efetivação, para as técnicas agroecológicas, por exemplo; aliaram, desenvolvimento social, humano e econômico, sem perder de vista as políticas públicas lançadas e colocadas à disposição.

Importante frisar, como conclusão também aludida pelo Relatório do CTA-ZM, que a própria oscilação e indefinição das políticas públicas, é fator tendente à diminuir a efetividade da aplicação dos mecanismos voltados para o desenvolvimento sustentável na atividade rural e agrícola de um modo geral.

Deflui, de tais argumentos, a plena compatibilidade entre direito ambiental e desenvolvimentos sustentável, partindo-se mesmo da análise de suas próprias estruturas, pressupostos e dos objetivos de almeja (notadamente aqueles insertos de forma explícita no ordenamento jurídico nacional e em

outros sistemas – econômicos, religiosos, etc – que compõem a sociedade brasileira); bem como de exemplos práticos de trabalhos desenvolvidos por instituições como o CTA-ZM.

De modo que se pode concluir, com apoio em balizada doutrina, que não existe incompatibilidade entre desenvolvimento e proteção do meio ambiente, ou de outra forma, entre direito de tutela do ambiente e desenvolvimento econômico. Para tanto há que se adjetivar este último substantivo: sustentável, de forma que substancialmente seja significativo o desenvolvimento que a humanidade espera em prol de sua própria descendência.

### **3.3. Legislação de tutela das áreas de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável**

Numa análise mais pontual da legislação ambiental, isto é, com enfoque nas limitações da legislação de tutela das florestas – tema que subjaz a presente pesquisa – o tema encontra abordagem que não se desvincula da anterior e, igualmente, não infirma a constatação da compatibilidade entre o direito ambiental e a consecução do desenvolvimento sustentável. Servindo-se mesmo para afastar alegações genéricas, que grassam nos meios de comunicação, de que o rigor da legislação florestal é óbice ao desenvolvimento do setor. Tal afirmação, contudo, não autoriza afirmar inexistirem críticas e melhorias a serem empreendidas na normativa florestal pátria atual, o que, se busca, aliás, através da presente pesquisa.

A primeira dificuldade a ser enfrentada é a verificação das limitações e identificação das áreas protegidas. Isto porque a legislação florestal, de um modo amplo, está espalhada pelo ordenamento jurídico em diplomas esparsos. E esta dispersão dos diplomas legais explica-se porque além da legislação nacional (competência legislativa da União – art. 24, VI, CRFB), o tema é de competência também dos estados e dos municípios (estes, para o enquadramento das áreas urbanas e da proteção que se dispensa às áreas florestais, principalmente de interesse local, com constituição/criação das Áreas de Proteção Ambiental – APA's).

Partindo-se de uma análise geral, nacional, pode-se afirmar que há possibilidade de desenvolvimento sustentável a partir do atual sistema de proteção conferido às florestas, tendo em vista, inclusive, as considerações já lançadas na questão anterior. Isto é, de um ponto de vista geral, é possível conciliar na prática desenvolvimento sustentável e direito ambiental (aqui, visto, em sua acepção normativa).

Contudo, a situação não se resolve, de forma tão simplista. Mais se necessita de uma mudança de paradigma para a própria elaboração da lei. Não vindo este, ou vindo sem a celeridade reclamada pela transformação social, outro caminho não se abre senão envolver o ordenamento jurídico em uma hermenêutica constitucional atual e voltada aos valores e necessidades sociais, que, não pode esperar a mudança legislativa (que sequer, sabe-se, se virá!). Seja como instrumento de efetivação da legislação, seja como para “reforço” de sua legitimidade.

Não obstante a verificação da existência de uma legislação florestal rígida, restritiva quanto ao tratamento e uso dos recursos florestais, pode-se realizar algumas críticas a tutela conferida pela lei às áreas florestais, principalmente, quando em confronto com aspectos atinentes ao desenvolvimento.

O quadro a seguir apresenta os principais diplomas legais destinados à proteção florestal como objeto de proteção específico:

<b>Diploma normativo</b>	<b>Objeto de regulação</b>
Lei 4.717/65	Regula a ação popular
Lei 4.771/65	Institui o Código Florestal – institui as APP e RL
Lei 5.197/67	Dispõe sobre a proteção à fauna
Lei 6.902/81	Dispõe sobre a criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental
Lei 6.938/81	Institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), princípios, instrumentos e mecanismos de aplicação
Lei 7.347/85	Disciplina a ação civil pública
Lei 8.171/91	Dispõe sobre a política agrícola nacional
Lei 9.433/97	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e o sistema respectivo

Lei 9.605/98	Lei de crimes ambientais
Lei 9.985/2000	Institui o sistema Nacional de Unidades e Conservação da Natureza
Lei 10.650/2003	Dispõe sobre o acesso públicos aos dados e informações governamentais
Lei 11.105/2005	Normas de segurança sobre biotecnologia e cria o Conselho Nacional de Biosegurança

Pelo quadro apresentado, várias são as regulamentações existentes com alguma implicação para a área florestal – de forma direta ou não –. Podem destas serem extraídas várias limitações impostas às propriedades privadas no que atine a proteção legal dispensada às áreas florestais.

Há limitações que decorrem diretamente de lei, de forma geral e genérica, imposta a todos aqueles que sejam proprietários rurais, dependendo esta análise do local em que se encontram (Estado da federação), aspectos do relevo e geográficos, tais como as áreas de preservação permanente (APP) e de reserva legal (RL).

O problema da compatibilidade entre preservação/conservação e desenvolvimento deve ser encarado partindo-se dos seguintes aspectos: (a) considerando-se tratar de áreas que permaneçam em poder dos particulares; e (b) a intensidade da restrição imposta ao uso e fruição da propriedade. A análise, ainda, comporta distinção se se levar em conta sob o enfoque do proprietário/possuidor ou do ponto de vista amplo, macro, econômico ou jurídico.

Considerando as limitações já decorrentes do Código Florestal deve-se considerar, como fica patente como atestam outros trabalhos já citados<sup>14</sup>, que a mera imposição das restrições, APP e RL, que vinculam a propriedade aos atributos ambientais da área considerada, de acordo com o caso concreto, já é suficiente para rechaçar qualquer possibilidade de uso econômico, e, portanto, sustentável ou não, da propriedade pelo seu possuidor ou proprietário. Isto porque as limitações impostas de forma geral e abstrata pela lei a todos, indistintamente, faz surgir situações, pelas peculiaridades econômicas, sociais, climáticas e geográficas da propriedade (e do empreendimento), que obstam o uso adequado e esperado da área. Chegando-se, pois, ao estrangulamento do

---

<sup>14</sup> VIANA, Eder Cristiano. **Análise jurídico-dogmática....** (Dissertação-UFV), 2004.

núcleo intangível do direito de propriedade (e de outros, como de liberdade e do trabalho), não tolerado do ponto de vista constitucional. Se se verificar uma interferência (pelas limitações legais) na propriedade de tal modo que, não se lhe possa dar um uso economicamente viável, impõe-se a desapropriação, visto estar-se diante de hipótese de desapropriação indireta, com a socialização dos benefícios (igualmente coletivos) e prejuízos causados aos proprietários. Posição sustentada, inclusive, pela ponderação dos interesses e princípios garantidores dos direitos e liberdades fundamentais.<sup>15</sup>

Igual análise há de ser empreendida, quando se passa a impor outras limitações além das decorrentes do Código Florestal com a criação de UC, por exemplo, na forma antes exemplificada. Se transposto o círculo nuclear intangível do direito de propriedade e da liberdade individual e do trabalho que os caracterizam como tais, inafastável que o Poder Público proceda à desapropriação, de forma que o benefício ambiental almejado com a sua criação, seja suportado por toda a coletividade – já que neste ponto já vai longe a idéia de limitação, posto que houve o desapossamento administrativamente e legalmente levado a efeito pelos poderes instituídos, ou melhor, uma nova forma de apossamento decorrente da imposição de restrições que anulam os exercícios próprios do direito de propriedade (mesmo que considerada a função social a que são vocacionados, que implica já em tolerância de certas limitações) em prol de benefícios amplamente coletivos, transnacionais. É o que firmemente defende-se<sup>16</sup>.

Todavia, uma outra análise é necessária para a discussão. Se ao revés, for realizada uma mais ampla análise, não considerando individualmente o proprietário/possuidor; passando-se um olhar no todo social, na estrutura, programas e políticas de desenvolvimento, for verificada a plena necessidade da criação das UC, por exemplo, além das limitações APP e RL, com a sua devida efetivação e fiscalização; pode-se concluir que numa análise estrutural sócio-econômica, os objetivos de uma política econômica associada à preservação dos recursos naturais e ao seu uso racional estejam sendo concretizadas, ainda que necessária a desapropriação efetiva (diante da indiretamente ocorrida) para fins ambientais – em prol de um bem coletivo.

---

<sup>15</sup> VIANA, E. C. **Análise Jurídico-dogmática...**

<sup>16</sup> VIANA, E. C. *ob.cit.*



Justa e adequada, pois, a instituição das referidas áreas protegidas, com o adequado respeito ao direito fundamental de toda a coletividade, de um lado; e do particular, atingido no seu direito fundamental, de outro. A justeza da medida é como se leva a efeito a política desenvolvida. Experimenta-se, assim, uma realidade que, permite a perfeita compatibilização entre desenvolvimento sustentável; somada ao respeito ao meio ambiente e aos demais direitos fundamentais.

A maioria dos trabalhos técnicos, desenvolvidos com o intuito de promover uma valoração ambiental das APP e RL, no entanto, tem demonstrado que há um flagrante descumprimento da legislação ambiental no que atine ao respeito às limitações delas decorrentes. Concluem, outrossim, que isto se deve às conseqüências negativas advindas da obediência estrita da lei que, sob o ponto de vista econômico, o que dificulta em grande medida a possibilidade de seu cumprimento na grande maioria das propriedades, notadamente, as pequenas propriedades.

Algumas considerações são importantes para que se conclua em conformidade com o que antes fora afirmado. A Área de Proteção Ambiental (APA) pode ser entendida como, citando em JOSÉ AFONSO DA SILVA:

“instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. São áreas razoavelmente extensas com certo grau de ocupação humana, dotadas de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar (*sic*) das populações humanas, e tem como *objetivos básicos* proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (Lei 9985, de 2000, art. 15). Tem elas regime jurídico semelhante ao do zoneamento, porque interferem com o exercício do direito de propriedade, e ainda mais porque não raro tais áreas são divididas em zonas de uso.

(...)

Podem ser constituídas em terras públicas ou privadas, admitidas pesquisas científicas e visitação pública...”

A APA é uma unidade de conservação, prevista na Lei 9985/2000, art. 14, como unidades de conservação (UC) de uso sustentável, ao lado das *áreas de relevante interesse ecológico; floresta nacional; reserva extrativista, de fauna, de desenvolvimento sustentável; e reserva particular do patrimônio natural.*

De uso sustentável, porque tem por objetivo básico permitir a compatibilização entre conservação e uso sustentável (de parcela) dos seus

recursos naturais (art. 7º, §2º, Lei 9985/2000). É de se ver, pois, que a própria noção que permeou a criação de tais institutos de proteção ambiental perpassa pela verificação da compatibilidade entre direito ambiental (e a tutela que confere) e o desenvolvimento sustentável, comprovando-se, pois, uma vez mais, o que vimos afirmando.

Não obstante estarem estas entre as mais numerosas UC existentes no país, a sua criação tem atendido mais a interesses estatísticos e eleitoreiros (para uso no discurso! – sobreleva papel simbólico), que, de fato, levado à preservação do meio ambiente, sob as bases esperadas.

Seus atributos são o de permitir a formação de corredores ecológicos, de servir de instrumentos para resguardar as áreas de amortecimento; de servir de mecanismo de proteção da flora e fauna. Sua instituição prescinde da desapropriação para se efetivar, continuando as terras nas mãos dos particulares. Fato que, de alguma forma, desonera os orçamentos públicos e facilita o processo de criação.

Apresenta-se, lado outro, grande dificuldade de fiscalização das APA pelo Poder Público, cujo órgão gestor é aquele da respectiva unidade da federação (União e Estados, para as APA federais ou estaduais). A título de informação são um total de 6.680.620 hectares, nas 25 APA's federais; e cerca de 30 milhões de hectares nas APA's estaduais.

Um olhar “de fora”, permite verificar que estas áreas, por não possuírem nenhum regime especial de proteção, não diferem daquelas que lhes circundam, provocando, assim, perplexidade. Ainda, pode-se afirmar que “o seu papel para a conservação da biodiversidade é muito limitado” se comparado com de outras UC tais como Parques, Reservas biológicas, Estações Ecológicas, por exemplo.

Diante destas constatações, pode-se dizer que as APA's impõem restrições tão tênues às propriedades privadas, tal como tem sido implantadas, que não colocam grandes obstáculos ao desenvolvimento econômico das propriedades que abarcam, e sobre as quais incidem suas limitações. Outro fator que não as coloca como obstáculo, amarras à exploração econômica, é o fato de que o Poder Público não possui aparato humano e burocrático suficiente para sua fiscalização – de forma que a plena exploração da

propriedade e dos recursos naturais de que dispõem, mesmo sem atender a todas as limitações impostas, auxiliam o desenvolvimento econômico pontual..

Realizando-se uma análise no plano deôntico, do *dever-ser*, tal como decorre do direito positivo, pode-se afirmar ser as APA unidades de conservação que estão em conformidade com os princípios orientadores de um desenvolvimento sustentável.

A afirmativa se justifica pela constatação de que para sua instituição não implica em exigência de desapropriação; podendo ser impostas restrições quanto ao uso – permanecendo o proprietário autorizado ao exercício dos atributos do direito de propriedade de que é titular –; muito embora sua administração mostra-se difícil e complexa, com exigência, por exemplo, de um conselho presidido pelo órgão gestor responsável, na forma do §5º, do art. 15, da Lei 9985/2000.

Outro fato que chama atenção, e serve de argumento comprobatório da questão analisada, é que o próprio diploma legal, ao normatizar a imposição de restrições ao uso da área, estabelece possibilidade de uso para pesquisa e visitação, dentro dos limites fixados pelo poder público e pelo particular (proprietário); sempre atendidos, frise-se, os limites constitucionais.

Esta última abertura, constante da norma do art. 15, §2º, da Lei 9985/2000, encerra a possibilidade concreta, para se questionar (inclusive judicialmente) qualquer limitação que obste o pleno exercício do direito de propriedade, garantido constitucionalmente, lançando-se mão da ponderação de princípios constitucionais, tal como por nós tem sido defendido.

Por força disso, não há possibilidade que, nos limites da lei, se reconheça a inexistência de mecanismos para se efetivar proteção e desenvolvimento econômico-social do proprietário e sua família, ainda que exerça atividades próprias para a sua subsistência, mesmo que existentes as limitações gerais já decorrentes de lei, tais como as áreas de preservação permanente. Esta proteção, como se vê, é extraída do próprio sistema jurídico-normativo nacional, por intermédio de constitucionalizada hermenêutica.

Averiguando-se, pois, os vários institutos que servem ao propósito de efetivar o comando constitucional de proteção do meio ambiente no ordenamento jurídico pátrio, tal como também se vê estampado no sistema

normativo-valorativo da Constituição Federal, associado, como não pode deixar de ser, ao desenvolvimento econômico, e sustentável.

### **3.5. A ineficácia da legislação de tutela ambiental como obstáculo ao desenvolvimento sustentável: necessária revisão do modelo legal adotado e dos mecanismos de implementação**

Mais uma discussão se faz necessária. Não é a legislação, em si, o obstáculo ao desenvolvimento sustentável. É de se perguntar, contudo, se não seria, em posição diametralmente oposta, o fato da ineficácia social da lei ser o maior obstáculo à consecução do desenvolvimento sustentável? Na medida em que suas normas, com visto, tem nítido caráter conciliador e promotor do desenvolvimento sustentável?

Perquirir a eficácia normativa de um dado diploma legal ou ordenamento jurídico passa pela avaliação de uma dupla perspectiva: eficácia jurídica dissociada da efetividade ou eficácia social.

A falta de efetividade jurídica, salvo alguns problemas comuns próprios da regulamentação jurídica, no que atinge, sobretudo, à competência, não retira, por si só, da lei, sua capacidade de ser aplicada, sua validade. Isto porque, mister se faz a existência de uma declaração de ilegalidade do ato normativo ou de inconstitucionalidade da lei, para que se tenha suspensa sua aplicação (através dos mecanismos de controle de legalidade e constitucionalidade dos atos normativos). Impõe, assim, deveres e obrigações inovando na órbita do ordenamento jurídico.

Isto é, em breve síntese, a efetividade jurídica de uma norma decorre de seu ingresso no ordenamento jurídico, a partir do qual há de se presumir sua compatibilidade com o ordenamento jurídico. Cumprido, está, portanto, o pressuposto de sua aplicabilidade. A norma é válida, tornada lei e deve ser obedecida por todos. Isto até que outro mecanismo dela retire esta presunção: nulificando-a, tornando-a inválida (como a declaração de sua inconstitucionalidade) ou mesmo retirando-a do ordenamento jurídico (revogando a norma).

Por eficácia social, entende-se a adequação dos regramentos impostos pela norma com a realidade social a ser disciplinada, isto é, há de haver uma

adequação entre realidade da norma e realidade normada, fazendo com que a lei “pegue”. É a aptidão da norma se fazer cumprir. Portanto, o que se verifica mais pela adequação entre os valores constantes da norma e os que a sociedade almeja sejam alcançados, associado a outros mecanismos para lhe fazer cumprir, como o próprio aparato estatal fiscalizatório, dentre outros.

Quanto à eficácia social, cumpre primeiro evidenciar se a legislação ambiental está entre aquelas não colocadas em práticas, tornadas efetivas e o seu porquê. Fatalmente, verifica-se que há sim dificuldades quanto à efetivação dos comandos normativos no âmbito ambiental.

A pesquisa empreendida por FERNANDO S. FRANCO<sup>17</sup>, relativamente à legislação florestal, chega a conclusão sobre fatores que ocasionam o descumprimento da lei, que parecem poder extrapolar para toda a legislação ambiental. Assim, sintetiza:

- “do caráter predominantemente preservacionista da legislação ambiental, com leis que apresentam conformação mais política do que técnica, dificultando a possibilidade de usos que poderiam recuperar as APP's, em vez de degradá-las, uma vez que já se encontram quase que totalmente alteradas;
- baixa capacidade de fiscalização por parte dos órgãos estaduais e federais;
- a falta de unanimidade de conceitos técnicos entres os responsáveis pela aplicação da lei;
- dificuldade em tratar as diferentes regiões e situações de forma diferenciada, aplicando a mesma restrição para locais com realidades ambiental, econômica e social totalmente distintas;
- de forma como tem sido tratada, a lei não estimula as pessoas a preservar, pelo contrário a degradar, porque se alguém procura preservar, no futuro será penalizado, com restrições de uso em sua propriedade;
- os programas de reflorestamento dos órgãos do governo, muitas vezes de caráter impositivo/restritivo, não conseguem o sucesso, pois a maioria dos agricultores acaba não querendo plantar árvores na mata ciliar ou nos topos de morro, porque depois não podem nem explorar a madeira e nem utilizar nada que produzir ali.”

Parte destas conclusões seguem confirmadas por outros dados. Um deles é o fato de: o IBAMA para gerenciar mais de 7 milhões de hectares de APA's possui apenas 55 funcionários, totalizando, pois, mais de 127.000 hectares por funcionário.

Outro problema, que não é próprio apenas do Direito ambiental, é aquele relativo ao pleno conhecimento da lei e da real amplitude do comando

---

<sup>17</sup> FRANCO, Fernando S. *ob. cit.* p. 17-18.

normativo que dela decorre. Há leis demais para serem conhecidas por todos e sequer o jurista tem a perfeita apreensão do estado de coisas normadas. De outro lado, a difusão e o conhecimento da lei passa pela presunção de seu conhecimento por todos. O que é apresentado como outro obstáculo (ainda inafastável) ao pleno cumprimento da lei.

“muito mais crítico se apresenta o problema, aliás, quando do seio do emaranhado normativo surge o princípio segundo o qual ‘a ignorância da lei a ninguém aproveita’, que por isso se transmutou numa das mais sérias ameaças ao próprio Estado de Direito; assim, a falta de legitimidade (ou, pelo menos, de legitimidade absoluta) desse princípio, deverá ser seriamente ponderada, e, ao menos, haveria de admitir-se, no plano do direito a construir, que, no confronto com outros princípios não menos relevantes e decerto mais inquestionáveis, como o da boa-fé, o primeiro poderia, e deveria, amíude, ceder”

Outra discussão aponta a questão concernente à realização das expectativas econômicas dos proprietários. Isto porque, a exploração da terra, a consecução dos meios de sobrevivência (ou de subsistência em muitos casos) leva o produtor à exploração das terras destinadas à proteção, notadamente, porque muitas delas são as mais produtivas, embora, nos termos da lei, intocáveis como as APP. O óbice, aqui, tem nítida feição econômica.

JOÃO BASTISTA LÚCIO CORRÊA, realizando pesquisa sobre a valoração econômica da efetivação do Código Florestal conclui que são elevados os impactos econômicos empreendidos para efetivação das APP e RL, tal como antes analisado. Causa, por certo, da inefetividade social da lei ambiental.

Ponto, bastante peculiar, pouco lembrado pela doutrina e que também vem colocado como obstáculo ao pleno cumprimento das normas ambientais é apresentado por GUERRA SIDNEY e SÉRGIO GUERRA, citando Siqueira Castro: a visão ainda centrada em valores consagrados pelo liberalismo econômico reinante desde o início do século, a liberdade sem limites e a propriedade, como direitos absolutos:

“É compreensível, prossegue o constitucionalista, que esse novo ramo da ciência jurídica, dada a sua vocação expansionista e sua inevitável intercessão com categorias consagradas pela visão privatista, notadamente o direito de propriedade, esteja a enfrentar a reação das mentes conservadoras e elitistas, que por princípio resistem às limitações de ordem pública dirigidas às prerrogativas tradicionais da plenitude do domínio privado. São, enfim, os velhos preconceitos da ótica burguesa e dos grandes proprietários rurais e urbanos que se opõem ao processo de coletivização dos interesses e às

políticas públicas condicionantes das autonomias privadas aos postulados da solidariedade social.”

Assim colocado o tema, para a reflexão almejada, há que se verificar que as normas de direito ambiental servem a um propósito: o de permitir conservação e, pelo seu cunho econômico, possibilitar o desenvolvimento sob bases sustentáveis. Contudo, a realização desta tarefa, coloca-se como complexa, visto que repleta de nuances, atores sociais, notadamente, pela sua interdisciplinaridade interna, com o próprio Direito, e externa, com os demais ramos das ciências.

Não se pode negar que estas peculiaridades tornam a efetivação dos comandos normativos do direito ambiental “fraca”, e, por vezes, inaplicável. Tal fato não obsta a realização do desenvolvimento sustentável, mas, por sua vez, colocam em “xeque” os fins perseguidos pelo próprio direito ambiental, ainda que carente de técnica mais precisa a elaboração de suas normas.

VALDEMAR P. DA LUZ, apresenta, sem síntese, os seguintes problemas do nosso ordenamento jurídico: lacunas do direito, ambigüidades, contradições normativas, obscuridade, falta de especificidade e vaguidade da norma, defeitos de redação, obsolescência, defeitos de sistematização, problema de cláusula revogatória, a inflação legislativa. Tudo sendo causa da insegurança jurídica que ameaça a cena social.

O mesmo autor, sintetiza:

“As imperfeições legislativas ou, no dizer de Santiago Nino, ‘defeitos lógicos do sistema jurídicos’, em sentido sumamente genérico, que analisaremos a seguir, supõe a frustração de certos ideais reacionais que devem satisfazer um sistema normativo e inclusive qualquer sistema de enunciados. Independentemente de atitudes valorativas, se pretende que os sistemas de normas sejam coerentes, completos, econômicos e operativos.”

Apesar disso, o direito ambiental está hoje alicerçado numa gama de princípios orientadores, fundados na Constituição, que, assim, favorecem, diante mesmo de uma lei imperfeita, a realização de seus objetivos. Falta uma formação específica, falta o conhecimento da legislação ambiental e a formação de uma consciência social ambiental.

Noutra sorte de idéias, esta-se ainda distantes da implementação efetiva de um processo produtivo e econômico fundado na sustentabilidade,

porque ainda não se perdeu o referencial de desenvolvimento econômico consumista e exploratório.

“As causas da degradação ambiental e da crise na relação sociedade/natureza não emergem apenas de fatores conjunturais ou do instinto perverso da humanidade, e as conseqüências de tal degradação não são conseqüência apenas do uso indevido dos recursos naturais; são, sim, de um conjunto de variáveis interconexas, derivadas das categorias: capitalismo/ modernidade/ industrialismo/ urbanização/ tecnocracia. Logo, a desejada sociedade sustentável supõe a crítica às relações sociais e de produção, tanto quanto ao valor conferido à dimensão da natureza.”

Tais elementos, conjugam-se com a imperfeição da lei e falta de políticas públicas eficazes na realização dos ideais de desenvolvimento sustentável.

Um outro ponto de vista, por fim, diz respeito a esta questão. O direito pode ser visto como um sistema de significado simbólico muito importante, na medida em que encerra as expectativas sociais quanto à realização de condutas individuais, isto é, no caso do direito ambiental, condutas socialmente ajustadas à proteção, preservação e solidariedade.

Partindo-se deste ponto de vista, salientado por RAFAEL LAZZAROTTO SIMIONI<sup>18</sup>, pode-se afirmar que “a frustração das expectativas de desenvolvimento sustentável não tem relação com a eficácia da norma jurídica, e o Poder Público não é o único culpado pelo fracasso constatado...”. E, acrescenta:

“O fato é que o ritmo da produção legislativa atual desestabiliza o direito, produzindo mais variação do que redundância e, assim, comprometendo o cumprimento da função do direito de generalização simbólica de expectativas sociais normativas”.

Não é a lei, sua existência e sua conformação, que operam na vida social qualquer transformação, esponte própria. O direito é só um instrumento, ou sistema, dentro do contexto social (dos demais sistemas sociais, ou ambientes).

---

<sup>18</sup> SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. Curitiba: Juruá, 2006.



## **CAPÍTULO IV**

### **A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DE 1988, E A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO AMBIENTAL E FEDERAL NO BRASIL**

#### **4.1. O meio ambiente segundo a lei brasileira**

O entendimento acerca do termo “meio ambiente” ou simplesmente “ambiente” toma conotações diversas em vários ramos da ciência, sobretudo, para a Biologia e para as Ciências Sociais, tendo em vista até a importância que o ramo científico dá aos elementos que o compõem. Não obstante referir-se a uma só e mesma realidade, cada um destas ciências empresta ao termo uma maior ou menor amplitude. Para o direito, diz-se que o meio ambiente possui sentido normativo, cuja noção é bastante ampla e, por vezes, extrapola as idéias integrantes daqueles outros ramos de conhecimento, estritamente vinculados aos aspectos biológico ou ecológicos.

No estabelecimento da mais correta compreensão do tema é preciso frisar, ainda, a existência de controvérsia sobre o emprego da expressão “meio ambiente” e, ou, “ambiente”, conforme salienta SIRVINSKAS, dentre outros.

No entanto, entende-se infrutífera a discussão já que o uso e emprego indistinto de ambos os termos para indicar o objeto da proteção legal e o conteúdo do direito fundamental tutelado pelo ordenamento jurídico é corrente e institucionalizado, à vista da designação da própria pasta do Executivo encarregada da matéria, Ministério do Meio Ambiente (MMA). Por estas razões práticas não se distinguirá o uso dos termos no presente trabalho.

Quanto ao conceito de meio ambiente ou ambiente há de se estabelecer um conceito preciso para a perfeita aplicação e colocação do tema para a hermenêutica jurídica. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), define meio ambiente como o "conjunto do sistemas externos físico e biológico, no qual vivem o homem e os outros organismos".

ANTUNES <sup>19</sup>, apresenta ainda outra definição de meio ambiente, que foi apresentada por Iara Verocai, como sendo a “soma de condições externas e influências que afetam a vida, o desenvolvimento e, em última análise, a sobrevivência de um organismo”.

Outras definições ainda podem ser encontradas como a que o entende ser “a totalidade dos fatores fisiográficos (solo, água, floresta, relevo, geologia, paisagem, e fatores meteoroclimáticos) mais os fatores psicossociais inerentes à natureza humana (comportamento, bem-estar, estado de espírito, trabalho, saúde, alimentação, etc.) somados aos fatores sociológicos, como cultura, civilidade, convivência, o respeito, a paz, etc; ambiente” (Jornal do Meio Ambiente, 2004).

No ordenamento jurídico brasileiro vê-se de forma explícita estabelecido o conceito de *meio ambiente*, no art. 3º da Lei 6938/81, inciso I:

“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;”

Avançou-se com a definição do termo no início dos anos 80 para se fixar os pontos lindeiros de orientação da política ambiental no Brasil e da

---

<sup>19</sup> ANTUNES, P. de B. **Direito Ambiental...** (2001) p. 47.

aplicação da legislação pertinente. Contudo, o conceito ganhou outra conotação com a evolução da idéia de meio ambiente e a inclusão de uma visão mais humanística que veio com a Constituição Federal, promulgada em 1988 (CF). O texto constitucional não despreza aquela noção legal, mas alarga o entendimento, como um bem fundamental ao homem, direito de todos, o que implica em sua inserção no âmbito dos direitos coletivos, assim reconhecidos constitucionalmente.

O ambiente se integra, na linha do texto constitucional, de um conjunto de elementos *naturais* e *culturais*, cuja interação constitui e condiciona o meio em que se vive. Neta medida elementos artificiais, edificados pelo homem, materiais ou imateriais, integram este mesmo conceito. Como *bem de todos*, pertence à humanidade, às gerações presentes e futuras, e, sendo de *uso comum do povo*, é bem que não está na disponibilidade particular de ninguém, quer de pessoa pública ou privada. É a observação apontada também por outros autores como LEITE (2000) e PORTANOVA (2000), dentre outros.

Claramente, decorre daí, a existência e o entendimento da noção de meio ambiente que se liga à idéia de um conteúdo complexo, cuja realidade que visa demonstrar.

Este conteúdo veio explicitado no art. 225 da CF. Nela se percebe a preocupação com o bem estar humano, centro de toda a preocupação com o ambiente. Orientação que se traduz no fato de que a realização das tarefas administrativas e políticas devem ser voltadas para o homem, o seu desenvolvimento individual e social, perpassando pelo ideal de desenvolvimento sócio-econômico, aliado inclusive à diminuição das desigualdades sociais e da pobreza. Este foi, igualmente, o compromisso assumido, pelo Brasil, na Rio-92, que só faz ratificar as normas constitucionais sobre o tema.

Constatações que permitem afirmar existem elementos didaticamente cindíveis para a averiguação da noção de meio ambiente para o ordenamento jurídico pátrio, ao contrário do que se experimenta em (alguns) ordenamentos jurídicos de outros países, os quais não apresentam, pelo menos no âmbito constitucional, um tratamento específico e sistemático da questão ambiental, cujo objeto da proteção legal veio com o desenvolvimento dos conceitos na

jurisprudência. JOSÉ AFONSO DA SILVA, chama-lhes aspectos do meio ambiente, trata-os conjuntamente com o chamado meio ambiente do trabalho.

Infere-se daí a complexidade de que se reveste o conceito de meio ambiente, o que recomenda, no âmbito jurídico, a sua divisão do meio ambiente em três níveis, âmbitos ou elementos, a saber:

- a) *meio ambiente natural*: constituído pelo solo, água, ar atmosférico, flora, fauna, biosfera;
- b) *meio ambiente artificial*: formado por toda a complexidade do espaço urbano, seus prédios, ruas, árvores, loteamentos, logradouros públicos, etc;
- c) *meio ambiente cultural*: integrado por todo o patrimônio artístico, histórico, turístico, paisagístico, arquitetônico, dentre outros, podendo-se acrescentar aqui as relações econômicas e sociais de forma geral.

Esta divisão traz como conseqüência o enquadramento das normas de ordenação do território como portadoras de nítido caráter ambiental, e coloca o direito ambiental em contato com outros ramos do Direito – a que hoje se reconhece autonomia –, a saber, com as normas de direito urbanístico, de ordenação do território, e as referidas à política agrária e fundiária. Tal fato não nega a autonomia científica do Direito Urbanístico e do Direito Agrário. O que se afirma é que a finalidade de tais normas está indistintamente ligada aos fundamentos ambientais, que, em última instância, vêm perseguido pelas normas constitucionais ambientais.

Baseando-se no art. 225, bem assim em vários dispositivos dispersos pela própria Carta Magna, tais como o art. 5º, LXXIII (prevê remédio processual – ação popular– para os atos lesivos ao meio ambiente); art. 170, VI (princípio de defesa do meio ambiente com integrante da ordem econômica nacional); arts. 182 e 183 (princípios da política urbana); arts. 184 a 191 (política agrícola e fundiária); arts. 196 a 200 (saúde), dentre outros, é possível determinarem-se como elementos fundamentais para a caracterização do meio ambiente: (a) o direito (fundamental) de todos ao meio ambiente sadio e equilibrado; (b) as normas em branco – integrando elementos científicos, culturais e humanos; (c) o caráter social das normas ambientais em todos os seus níveis; (d) a consideração dos elementos de ordenação do território – aspectos urbanos e rurais (e) a indispensabilidade para o desenvolvimento econômico.

#### **4.2. A estrutura axiológico-teleológica das normas constitucionais de proteção do meio ambiente**

Na apontada terceira fase de evolução da legislação ambiental brasileira se insere a promulgação da própria Constituição Federal. Esta etapa se inicia com a edição da Lei 6938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Os anos 80, como fruto de um desenvolvimento da mentalidade ambiental institucionalizada que ganhou terreno após a Conferência de Estocolmo, 1972, há a peculiaridade de haverem sido editadas várias normas e regulamentos mais voltados e atentos à proteção e conservação do meio ambiente, com criação de órgãos oficiais encarregados destas tarefas. A característica básica da legislação no período é de ênfase na tipificação da lesividade e nos procedimentos de apuração de responsabilidade por danos ecológicos.

Esta terceira fase da evolução legislativa encontra seu ponto evolutivo culminante para o ordenamento jurídico nacional com a Constituição Federal, promulgada aos 05 de outubro de 1988 (CRFB). Esta desmistifica a idéia de que o Meio Ambiente é uma realidade estamental, segmentada, com vários bens que merecem sua proteção individualizada, sem visão do todo. Consagra a CF o princípio já verificado com a instituição da PNMA, que considera o meio ambiente numa perspectiva global, holística, de forma a que os recursos naturais fossem jungidos os elementos humano e culturais, sem desprezar os aspectos econômicos (próprios do desenvolvimento social escolhido). É o que ficou dito acima na caracterização dos elementos que integram o direito ao meio ambiente e à qualidade de vida, que se liga visceralmente àquele.

Consoante uma interpretação derivada da atual Constituição verifica-se a recepção praticamente integral de algumas legislações protetoras do meio ambiente, principalmente a Lei 6838/81, sobre política do meio ambiente, e o, por vezes não lembrado, Código Florestal de 1934. Trazendo a Carta Magna, também, além do art. 225 (Título VIII, Capítulo VI), outros dispositivos constitucionais relativos à matéria, por exemplo, o art. 5º, LXXIII (prevê remédio processual, a ação popular, para os atos lesivos ao meio ambiente); art. 170, VI (princípio de defesa do meio ambiente com integrante da ordem econômica

nacional); arts. 182 e 183 (princípios da política urbana); arts. 184 a 191 (política agrícola e fundiária); arts. 196 a 200 (saúde), e muitos outros.

Conforme apresentado por ENRIQUE LEFF, numa análise da evolução dos rumos éticos conferidos ao processo de desenvolvimento, nomeadamente, pelos reflexos que o ideal do capitalismo imprimiu em todo o mundo, desde a idade média, necessário se faz um processo de mudança, a que chamou *ressignificação ética* para o desenvolvimento. Traduzindo uma mudança de perspectiva de valores nos processo de vida e trajetória do desenvolvimento (ainda não completamente implementados).

No Brasil, este processo se fez sentir graças ao desenvolvimento do movimento ambientalista ou ecologista, com a preocupação de recuperação, preservação dos recursos naturais e aspectos sociais. Sua atuação reflete-se, na maior efervescência legislativas no período, com o que pareceu demonstrar a “construção de uma nova racionalidade social e produtiva, abrindo perspectivas a um desenvolvimento alternativo”<sup>20</sup>.

Este fato é consequência da maior organização dos movimentos, uma participação política mais efetiva e um envolvimento da sociedade, com apoio da mídia somada às pressões internacionais. Segue-se, nos anos 90, para um panorama de maior envolvimento da comunidade mundial, cujas discussões assumiram maior extensão devido à evolução das tecnologias de informação<sup>21</sup>, dos processos de comunicação e do desenvolvimento do ideal democrático e participativo. Complementado pelo crescimento da atuação de “atores não tradicionais como grupos de comunicação, instituições religiosas, agências governamentais especializadas, ONGs, etc”, que também contribui nesse processo.

A inserção no plano constitucional de normas com forte tendência à tutela do meio ambiente deve-se, ainda, às articulações do movimento ambientalista e organização do “bloco parlamentar verde” (1987) que desempenhou um papel de destaque para a “*ecologização da nova Constituição*”, segundo o mesmo autor. O que faz da Constituição brasileira importante conjunto normativo desta terceira fase de evolução.

---

<sup>20</sup> LEFF, Enrique. **Saber Ambiental...** p. 106-107.

<sup>21</sup> MARCONDES, Alberto Wodianer. *ob. cit*

Ainda nesta terceira fase (pós-1981), BIRNFELD apresenta como marco a Lei 6938/81 (que de forma inédita traduz um entendimento do mundo no contexto da definição de meio ambiente e positiva princípios fundamentais aplicação das normas ambientais) e a Lei 7347/85 (que disciplinou a ação civil pública por lesão ao ambiente, bem como aos bens de valor artístico, cultural e paisagístico, estabelecendo o direito de agir judicialmente para as associações de proteção ao meio ambiente). Reconhece, também, o valor incontestado da Constituição Federal, como ponto evolutivo central deste processo e marco delimitador do futuro da legislação ambiental posteriormente editada no Brasil. Nela se inserindo os valores constitucionais que a sociedade reclama.

A CRFB se dedica ainda na prescrição do dever do Poder Público de proteger o meio ambiente, fixando a responsabilidade civil, penal ou administrativamente, atuando de forma protetiva, preventiva e repressiva de um bem, agora, sem dúvidas, coletivo, direito fundamental e social (art. 225, §3º), destacado em sua tutela antes esfumada e irradiada transversalmente em outros ramos jurídicos do Direito Público e do Direito Privado, como decorria da Teoria Geral clássica.

Torna-se positivadora dos maiores valores sociais a serem protegidos e genericamente observados em uma sociedade, no caso, a brasileira. Somam-se aos princípios e regras constitucionais, cujo conjunto normativo é completado pelas legislações do ordenamento jurídico pátrio. Tudo isto, são os responsáveis pelo conteúdo mínimo que demonstra e seja a significação da realidade que visa ordenar e disciplinar.

FERRAZ JÚNIOR traz noção que calha neste ponto ao analisar um dos elementos integradores da concepção de norma jurídica, qual seja o seu conteúdo. Este elemento traduz-se no seu conteúdo mínimo, a que denominou “núcleos significativos vigentes em uma sociedade”. E é este conteúdo, que, na verdade, tem permeado o ordenamento jurídico brasileiro ambiental, de forma a contemplar as suas aspirações, fazendo-as ocupar o mais alto posto na hierarquia normativa interna, ao lado de seu amparo à dignidade humana.

Os princípios, cujo conteúdo revelam a expressão máxima dos valores sociais, conforme as idéias de ALEXY (1993), CANARIS (1989) e BOBBIO (1999), implícitos ou explícitos, inseridos nas cartas constitucionais, tornam

possível a convivência de muitos e diferentes valores na Constituição de um país, sem que tal fato a torne ineficaz, ainda que aparentemente traduzam-se como contraditórios. Por exemplo, a liberdade e a pena de prisão; a propriedade privada e a sua função social, a liberdade para a realização de atividades econômicas e o princípio do poluidor-pagador.

Os valores contraditórios extraídos das normas constitucionais existem porque a constituição tem sua origem nas diversas e complexas relações sociais, buscando assentar os valores mais elevados, assim considerados naquele período histórico identificado. Não se descurando de que tudo se faz, tudo se normatiza e constitucionaliza, no amparo de um valor último, supremo, fundante da própria Constituição, quando da interpretação e da aplicação das normas jurídicas, a dignidade da pessoa humana, que deve sempre prevalecer.

A unidade sistêmica da Constituição – para a consideração de uma estrutura orgânica unívoca e coerente – fundamento de qualquer interpretação legítima que se dá a uma dada ordem jurídica, será efetivada pela aplicação de regra de *proporcionalidade, de equilíbrio ou de calibração* que permita interpretá-la ponderando que valor deve prevalecer. Os princípios determinam uma máxima de proporcionalidade que se desdobra em três aspectos: *adequação; necessidade* (o melhor meio) e *de proporcionalidade estrita* (como um postulado de ponderação propriamente dita).

Consistem, pois, no cotejo dos valores sociais em jogo nos conflitos para aplicar a lei ou interpretá-la. Estes elementos integram o método de interpretação da Constituição com base na ponderação dos interesses por ela protegidos.

Os princípios do Direito Ambiental inseridos (explícita ou implicitamente) na Constituição atual é que conferem validade às leis de tutela do meio ambiente, bem como permitem ao juiz ou ao intérprete da lei ponderar os valores (ambientais e outros) merecedores de maior atenção, conforme aquela linha de mandamentos positivados no ordenamento jurídico-constitucional pátrio.

Os valores assim expressos coadunam-se à idéia da Teoria Tridimensional do Direito de MIGUEL REALE, que compreende o valor como integrador do direito e, assim, a norma como sua menor célula. A sua idéia de um direito constituindo-se numa estrutura lógico-fático-axiológica, que não



despreza ou afasta a idéia da ponderação dos interesses constitucionais, como método de interpretação e aplicação desta categoria de normas (aliás, não afasta vários outros métodos hermenêutico). As regras de ponderação têm ganhado fôlego e conseguindo servir, como o são, de orientadoras dos sacrifícios sociais realizados diante da aplicação da lei.

Os elementos do positivismo jurídico que ainda campeia no Direito brasileiro, segundo SARMENTO (2003), também são responsáveis por inexistir uma aplicação sem medo dos princípios da ponderação e do recurso aos valores sociais, ainda que não contidos na norma, embora se veja, mesmo timidamente, que as idéias da ponderação dos interesses tem sido notada nos julgamentos da nossa “Corte Constitucional”, com recurso à uma falsa lógica formal, moldados no escalonamento kelseniano.

O que deve ser tomado em consideração, portanto, na concretização das normas constitucionais no que respeita ao meio ambiente é a qualidade das leis e a sua efetiva aplicação. De fato, mesmo assim encarado o problema, a situação, como se pretende demonstrar no presente trabalho, não se mostra pacífica e harmoniosa. Isto se deve ao fato de que na edição das leis ambientais, encontram obstáculos diante das normas protetoras do meio ambiente (como as instituidoras as áreas de preservação permanente e de reserva legal) e de outros direitos fundamentais de igual estatura, como ocorre com o direito de propriedade e sua função social, albergadas, ambos, no rol das cláusulas pétreas da Constituição brasileira, como direitos, liberdades ou garantias constitucionais.

### **4.3. Brasil: Estado de Direito Ambiental**

Da análise da estrutura normativo-constitucional ambiental, pode-se antever a existência de uma grande preocupação em vários momentos, e na disciplina de várias matérias, com a preservação da qualidade de vida, desenvolvimento e meio ambiente. Fato que decorre, igualmente, da análise da legislação infraconstitucional, aliás, até anterior a 1988.

A CRFB, além do art. 225, §§ 1º ao 6º, apresenta nos seguintes dispositivos alguma referência explícita ou implícita ao meio ambiente, com

vistas à realização de sua tarefa de preservação e conservação, ora voltadas para o Poder Público (na realização de sua atividade), ora para os próprios particulares, ressaltando o seu dever de proteção e conservação, “*pari passo*” com o primeiro. Considere-se, com o mesmo propósito, os chamados remédios constitucionais que demonstram o próprio compromisso dos particulares e do Poder Público na concretização deste desiderato.

Tem-se, portanto, os artigos art. 3º., II, IV; art. 4º; art. 5º, LXXII e §§1º e 2º; art. 20, II; art. 21, I, IX, XII, b-f, XVIII, XIX, XX, XXIII, XXV; art. 22, I, IV, IX, X, XII, XIV, XXVI; art. 24, I, VI-VIII; art. 23, I-IV, VI, VII, XI, e parágrafo único; art. 25, §3º; art. 26; art. 29, XII; art. 30, I, II, VIII-IX; art. 48; art. 49, I, XIV, XVI; art. 84, III, VI, VII e VIII; art. 170, III e VI, §§1º e 3º; art. 177, §3º; art. 178; art. 180; art. 182; art. 186, II e IV; art. 187, §1º; art. 192. Estes, totalizando 84 dispositivos, dos 250 existentes na Constituição Federal, somados aos artigos 43 e 44 dos Atos e Disposições Transitórias, que explicitam a preocupação do constituinte nacional com a questão ambiental e com o delineamento de Estado de Direito ambiental, na forma de uma democracia participativa. Reclamam estes, ainda, uma intervenção direta do cidadão, na realização da proteção e conservação dos recursos naturais, históricos, paisagísticos e culturais. Mais ainda, impõem, “dever-poder”, na expressão consagrada por de Bandeira de Mello, aos entes estatais uma tarefa, intransferível e impostergável, na guarda deste bem fundamental.

A expressão numérica dos dispositivos e sobretudo, a conformação do meio ambiente ou do direito ambiental como explicitamente um direito humano fundamental, à símile dos direitos, liberdades e garantias individuais, e de um direito social-econômico, volvido à realização das políticas públicas, específicas ou não para a problemática ambiental, demonstram os limites impostos pela ordem jurídica na questão ambiental.

Fato que não ocorre em Constituições como a italiana e a alemã onde apenas se vê referenciado o meio ambiente, de forma, por vezes, somente implícita. Em posição oposta encontra-se a Constituição portuguesa, espanhola e a brasileira – embora não lhe dediquem todo um capítulo específico como esta o faz –, que, assim, demonstram de forma específica a intenção preordenada de preservar, conservar e recuperar o meio ambiente,

estruturando-o como direito fundamental, plena e imediatamente executável e exigível.

Claramente é feita uma opção no ordenamento jurídico constitucional brasileiro quanto ao valor denotado ao meio ambiente, o que decorre da estrutura orgânica da CRFB quanto aos interesses ambientais e ecológicos, que segue reforçado pela legislação infraconstitucional – que pelo menos ideológica e simbolicamente afirma este compromisso –, tornado interesse relativamente superior no universo das restantes incumbências estatais.

O interesse ambiental, assim, como valor social, direito fundamental, referido na Constituição dos vários países, como também na brasileira, deve ser entendido, segundo MANCUSO (1991), que conceitua interesse, na sua acepção geral, como uma vantagem de ordem moral ou pecuniária, ou de outra forma, como uma valoração de qualquer coisa como meio ou instrumento para a realização de um próprio. E, do ponto de vista jurídico, a valoração do mesmo não é deixada ao arbítrio dos sujeitos na sociedade, mas, vem, antes, fixado na norma jurídica, ou no sistema normativo positivo vigente na sociedade.

Daí se falar em um Estado de Direito Ambiental no Brasil. Uma dada nação somente pode ser assim qualificada, como Estado de Direito, quando se guia pela ordem normativa, reconhecida válida, num dado território e por um dado povo, e sob a égide de uma determinada Constituição, norma fundamental de todas as demais leis. Eis a bitola do agir estatal e particular. Nesta senda, se a este se agrega o adjetivo ambiental, é porque, dela decorre, de forma clara e explícita uma ordem normativa inflada da nítida preocupação e compromisso com a proteção do meio ambiente, volvendo a este como um dos valores e pilares que conduz o Estado, assim legítimo, ao cerne de sua própria existência, a dignidade humana, por meio da realização dos interesses, direitos e liberdades fundamentalmente reconhecidos.

## **CAPÍTULO V**

### **MUNDO ÔNTICO E MUNDO DEÔNICO: A EXISTÊNCIA DOS COMPORTAMENTOS DESVIANTES E A LEI DE TUTELA DO MEIO AMBIENTE**

#### **5.1. O direito como fenômeno social e seu papel**

O presente trabalho visa uma análise que passa pela ciência do direito, de sua Teoria Geral, a partir do seu próprio objeto. Cumpre salientar, que analisando-se o direito e suas relações com a organização social, está a análise do direito em sua acepção normativa, como regulador de condutas sociais, como orientador das expectativas comportamentais e mesmo no seu atributo simbólico relativamente a estas mesmas expectativas. E, nesta medida, a análise que se desenvolve, atem-se ao direito positivo brasileiro, embora, sob um enfoque zetético.

Este ponto de vista crítico e dialógico, por sua vez, não é fechado em si. Permite a interface com outras teorias e formas de se enxergar a realidade. Por isso, propôs-se a utilização de uma das mais brilhantes teorias do direito (ou da Filosofia do Direito), trazida por MIGUEL REALE, visto que não perde de

vista o fato de ser o próprio direito um fenômeno social, o enfoque mais adequado na perspectiva de se investigar o que é o Direito.

Explicita o próprio MIGUEL REALE:

“Da ‘experiência jurídica’, em verdade, só podemos falar onde e quando se forma relações entre os homens, por isso denominadas *relações intersubjetivas*, por envolverem sempre dois ou mais sujeitos.(...) **O Direito é, por conseguinte, um fato ou fenômeno social; não existe senão na sociedade e não pode ser concebido fora dela. Uma das características da realidade jurídica é, como se vê, a sua socialidade, a sua qualidade de ser social.**(...)”

Não é demais salientar essa correlação essencial entre o Direito como fato social e o Direito como ciência, a tal ponto que, ainda hoje, a mesma palavra serve para designar a *realidade jurídica* e a respectiva *ordem de conhecimentos*.<sup>22</sup> [g.n.]

Outros pontos de vista também se vislumbram na doutrina. Para HANS KELSEN, que concebeu a uma teoria inovadora para o direito, que influencia sua evolução desde então, em seu “Teoria Pura do Direito”, a discussão relativa ao conceito de Direito pode ser assim realizada:

“Com efeito, quando confrontamos uns com os outros os objetos que, em diferentes povos e em diferentes épocas, são designados como ‘Direito’, resulta logo que todos eles se apresentam como ordens de conduta humana. Uma ‘ordem’ é um sistema de normas cuja unidade é constituída pelo fato de todas elas terem o mesmo fundamento de validade.”

Preleciona TERCIO SAMPAIO FERRAZ JUNIOR, por sua vez, ainda concernente ao conceito e à inteligência do Direito:

“Podemos dizer, neste sentido, que a ciência dogmática do direito costuma encarar o seu objeto, **o direito posto e dado previamente, como um conjunto compacto de normas, instituições e decisões que lhe compete sistematizar, interpretar e direcionar, tendo em vista uma tarefa prática de solução de possíveis conflitos que ocorram socialmente.** O jurista contemporâneo preocupa-se, assim, com o direito que ele postula ser um todo coerente, relativamente preciso nas suas determinações, orientado para uma ordem finalista, que protege a todos indistintamente.” [g.n.]

Embora tomando em consideração uma concepção particular de direito, útil para o desenlace de suas próprias convicções, NORBERTO BOBBIO, também propõe-se a definir o que é o Direito:

“Voltemos, agora, a definição de Direito a que chegamos no livro precedente. Ali determinamos a norma jurídica através da sanção, e a sanção jurídica através do aspecto *exterioridade* e de *institucionalização*, donde a definição de norma jurídica como aquela norma ‘cuja execução é garantida por uma

---

<sup>22</sup> REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 2-3).

sanção externa e institucionalizada. (...) Se a sanção jurídica é só a institucionalizada, isto significa que, para que haja Direito, é necessário que haja, grande ou pequena, uma organização, isto é, um completo sistema normativo. (...)

Para maior clareza podemos também nos exprimir deste modo: *o que comumente chamamos de Direito é mais uma característica de certos ordenamentos normativos que de certas normas*. Se aceitarmos essa tese, o problema da definição do Direito se torna um problema de definição de um ordenamento normativo e, conseqüentemente, diferenciação entre este tipo de ordenamento normativo e um outro, não o de definição de um tipo de normas.”

Não obstante a existência das várias definições alguns pontos comuns são observados, de que o direito se concretiza como norma de conduta; que as mesmas geram uma certa estabilidade e segurança nas relações sociais – como objetivo e conseqüência, inclusive, simbólica –; e, que serve a um propósito, conforme seu conteúdo (normativo), o atingimento de certos fins práticos, como evitar delitos, previsão dos efeitos dos contratos e obrigações civis, etc. Dentre estes últimos está também a tutela do meio ambiente.

O direito é um fato social, na medida em que exsurge das inter-relações entre os homens, é construído, já que fruto da engenhosidade humana que o edifica. De outro lado, é objeto, quando encarado como um emaranhado de normas que compõe os sistemas ou ordenamentos jurídicos, servindo ao estudo de uma dada realidade normada e o seu contraponto com a realidade vivida (relações com o direito positivo). Por isso a ele não se pode negar o caráter de uma ciência social.

Da discussão até aqui travada se pode antever a impossibilidade de o Direito ser concebido de forma independente da organização social.

Como fato social, decorre da própria vontade do corpo social a sua elaboração (embora se lhe reconheça como um imperativo fático inafastável, sob pena de não haver regramento para a vida social!). O direito, é, de fato, uma necessidade como também o são os demais conjuntos normativos, organizados ou não que regulamentam a vida em sociedade. Esta constatação passa pela experimentação do Estado de Direito na maioria das sociedades da atualidade – que se organizam sob a égide de uma Constituição – nacional, e, mais modernamente, supranacional, experiências já bastante sólidas como na União Européia.

RAFAEL SIMIONI apresenta uma noção do direito que reafirma este posicionamento, na medida em que salienta, numa discussão do Direito (ambiental) à luz da teoria dos sistemas, o papel simbólico e condicionante de comportamentos atribuível ao Direito.

“Pode-se observar, portanto, que o direito positivo (que é o programa jurídico) opera como um programador condicional tipo “se – então”, que desafoga a entropia na comunicação produzida pela sociedade, libertando-a do caos explosivo da indeterminação e da contingência.(...) Essa programação condicional estabiliza as expectativas sociais, generalizando-as simbolicamente na forma operacional do código direito/não-direito.”

O Direito, assim, como instituição social, capaz de determinar comportamentos, é também apresentado pela sociologia cuja orientação vem apresentada de forma patente por SOARES (2005):

“Se as instituições são sinais de orientação para a formação de preferências e para o cálculo estratégico, pode-se dizer que elas cumprem alguma função na vida social e política, ou nas interações entre indivíduos? Para o institucionalismo da escolha racional, as regras em uso têm a função de reduzir os custos de transação. Segundo North (1990), as instituições cumprem a função de orientar ou definir parâmetros e limites para a interação, servindo para reduzir as incertezas dos atores (indivíduos) quanto ao comportamento uns dos outros; reduzir incertezas pode ser interpretado, também, como o estabelecimento de incentivos e padrões para as transações ou trocas entre os indivíduos nas várias esferas da vida em sociedade (não apenas a econômica). As regras estabelecidas para a cooperação servem para reduzir os custos de transação, ou seja, reduzir os obstáculos, as diferenças e divergências entre os indivíduos e tornar possível a interação com resultado coletivo proveitoso.”

E complementa o referido autor:

As explicações possuem forte conteúdo intencional, acentuando o caráter contratual da criação de instituições. Ostrom (1986: 05) afirma: “ *Regras são o resultado de esforços implícitos ou explícitos por um grupo de indivíduos para alcançar ou conquistar ordem e condições de predição em certas situações...*”. As instituições orientam ou modelam o comportamento dos indivíduos e as interações entre eles; as regras em uso definem, por exemplo: posições ou postos, bem como os procedimentos para se assumir ou abandonar essas posições; definem o que é possível, exigido ou proibido fazer quando se ocupam posições etc..

Importa considerar, pois, o porquê de discussão deste jaez na presente tese. É imperioso considerar-se que o desenvolvimento do direito, sua transformação, decorre, por se tratar de um fenômeno social, da transformação da própria sociedade. Para regulamentar a vida social – proporcionando solução de conflitos, certeza e segurança –, atendendo aos valores que a

organização social quer ver resguardados, o direito tem que acompanhar a evolução social, sob pena de caducidade e de o ordenamento jurídico não estar apto a cumprir seus escopos. O direito, assim, não pode quedar-se inerte ante as transformações sociais; não obstante se reconheça que o processo de produção formal de normas jurídicas vem a reboque das mudanças sociais, e, na maioria dos casos é retardatária, não se antecipando às transformações sociais que reclamam regulamentação.

Dois pontos merece destaque no momento: o sistema representativo da democracia brasileira associado ao procedimento para elaboração das leis no Brasil; e os pilares da Teoria Tridimensional do Direito, de MIGUEL REALE, que é tomado como referencial argumentativo e teórico.

Principiando pelo segundo vale destacar os elementos formadores da idéia básica da teoria tridimensional do Direito. Na busca de uma construção da definição do direito e dos instrumentos que devem orientar a construção social do mesmo, MIGUEL REALE acentua que há critérios a serem observados para que o direito apresente efetividade formal e social (que denomina de “*validade formal ou vigência*” e “*eficácia ou efetividade*”, respectivamente), porque não concebe o direito como mera formalidade, mas como instrumento tendente a um fim: a solução dos conflitos; a pacificação social, a consecução de certeza e segurança, necessárias para a vida social e humana harmônicas.

“Uma análise em profundidade dos diversos sentidos da palavra Direito veio demonstrar que eles correspondem a três aspectos básicos, discerníveis em todo e qualquer momento da vida jurídica: um **aspecto normativo** (o Direito como *ordenamento* e sua respectiva ciência); um **aspecto fático** (o Direito como *fato*, ou em sua efetividade social e histórica) e um **aspecto axiológico** (o Direito como valor de Justiça).(...)

“Donde devemos concluir que a compreensão integral do Direito somente pode ser atingida graças à correlação unitária e dinâmica das três apontadas dimensões da experiência jurídica, que se confunde com a história mesma do homem em sua perene faina de harmonizar o que é com o que *deve ser*.”  
[g.n.]

Fato e valor são dois elos que se intercomunicam no fenômeno social e, a partir dos quais, o direito para se tornar concreto, destes deve extrair os seus próprios fundamentos, a sua justificação. A constatação de que existe uma norma, não aplicada ou aplicável, leva, nesta mesma avaliação da experiência jurídica, à constatação de que parte da ligação entre os elementos citados é falha.



O valor por vezes não é espelhado na norma, visto que a experiência, a vida, os acontecimentos, consagra outros, não contemplados pelo direito. De outro lado, pode ser que a experiência jurídica já haja conseguido atingir os fins, de forma mais ou menos previsível, sem a necessária interferência do direito positivado. Pode-se perceber ainda que o Direito, antecipando-se aos fatos sociais (fato pouco comum!), venha consagrar mecanismos, adequados do ponto de vista do atingimento de seus fins, na realização do bem coletivo, e objetivo, por meio de suas sanções, promover um condicionamento (coativo) dos comportamentos individualmente verificados.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito ao sistema representativo da democracia brasileira associado ao procedimento para elaboração das leis. Não se tem a pretensão, neste trabalho, de demonstrar com profundidade todas as facetas dos problemas que decorrem dos mesmos, mas o que nutrir a discussão como os aspectos institucionais que merecem atenção.

Cumprido ao legislador, para bem desempenhar o seu papel, conhecer o conjunto da legislação e da jurisprudência, possuir o conhecimento perfeito da vida política e social e primar pela redação da lei.<sup>23</sup> Contudo, não é isso que se verifica.

Este modelo, como se vê, deixa clara a existência no processo de elaboração das leis de alguns problemas ou constatações (entendidas como ocorrências inevitáveis diante da configuração que atualmente assume o sistema institucional). O legislador, por exemplo, é um indivíduo como outro qualquer, capaz, (por vezes), de compreender a extensão e complexidade dos problemas sociais para legislar, e, inversamente, de sequer (também por vezes) conseguir apreender a dimensão de seu papel social. A corrupção, as forças de poder envolvidas, são outros fatores relevantes que se tem percebido existirem na maioria dos sistemas governamentais no mundo.

Exemplificando, tem-se a seguinte constatação apontada por FABIANA DE MENEZES SOARES, nos processos de feitura das leis:

“A atuação dos *lobbies* interessa às indagações acerca da produção do direito sob três pontos:

O primeiro em função do exame da *fattibilità* posto que as normas de interesse de outros grupos, (bem como aqueles projetos que não sendo de seu interesse), originam ‘leis intrusas’ . A intrusão dentro do ordenamento

---

<sup>23</sup> LUZ, Valdemar P. da. *As Imperfeições Legislativas e suas Conseqüências...* p. 114.

descaracteriza uma dada disciplina acarretando problemas no âmbito da coerência interna do sistema normativo e do contexto social no qual atuará.

O segundo em razão dos interesses que estes 'grupos' defendem serem de natureza corporativa, carentes de suporte social, capazes com isto de criar conflitos quando de sua atuação.

E por fim o terceiro porque incluem na produção da lei emissores cujos papéis são definidos por fatores de ordem econômica pois a persuasão discursiva é substituída pelas já mencionadas vias transversais e clandestinas revelando a desigualdade dentro da formação do discurso da lei.

No caso dos grupos de pressão de natureza empresarial, notadamente os transnacionais com seus interesses fundados nas condições da economia e exatamente por acharem-se 'desenraizadas' dos Estados aonde atuam possuindo um grande potencial de criar conflitos de interesses alimentados pelo peso do fator econômico. A participação na fase 'pré-legislativa' reclama processos transparentes e públicos".

Embora longa a citação, o seu propósito é deixar claro a existência de problemas que comprometem a elaboração legislativa e o seu pleno cumprimento. Importante é a consideração a respeito do regime político e dos sistemas de governo associada ao processo de elaboração das leis, porque explicita os problemas que surgem da verificação da necessidade do feitura da norma e sua vigência; além de outros problemas conforme já abordamos. Tais fatos deixam explícito, também, que o Direito é fenômeno social, se presta a regular a organização social.

A procedimentalização para a feitura da lei, conforme prevê a Constituição (arts. 59 a 69), é um mecanismo que visa conferir validade formal à lei e normas jurídicas de um modo geral e, por conseguinte, permitir a sua entrada no ordenamento jurídico, para, a partir daí, de forma válida, prestar-se a reger as condutas sociais.

Esta elaboração legislativa é por demais rígida, demorada e envolve no seu curso vários tipos de interferências políticas, sociais, econômicas, éticas, etc (legítimas ou não). Embora de forma bastante resumida pode-se descrever o processo legislativo (ordinário) como composto de três fases, cada qual com suas particularidades. A primeira fase é de *iniciativa* ou *introdutória*; a segunda, *deliberação e votação* ou *constitutiva*; e a terceira *constitutiva, final* ou *complementar*. Assim, todo o conjunto de atos procedimentais que devem ser observados para a elaboração das espécies normativas é entendido e denominado pela doutrina e pela lei como processo legislativo.

Uma a uma estas fases podem ser decompostas em procedimentos e ingerências dos atores sociais do próprio micro-sistema institucional, de fatores externos (legítimos e ilegítimos) e ainda da participação popular. Por exemplo, a fase da iniciativa legislativa pode se dar de forma *parlamentar* – dentro das normas procedimentais e por atores, sujeitos ou órgãos, do próprio Congresso Nacional; ou *extra-parlamentar* – quando exercitada por sujeitos ou órgãos não pertencentes ao Congresso Nacional, por exemplo, pelo Presidente da República ou pelo Poder Judiciário, nos limites de sua competência, ou pelo próprio povo (iniciativa popular); iniciativas legislativas que podem ser de competência comum, privativa ou concorrente. Na fase deliberativa, tem-se a interveniência dos atores como a mesa diretora, das comissões temáticas, do plenário das duas casas legislativas (Câmara e/ou Senado) e ainda a participação legal externa ao Congresso, através da sanção ou do veto, pelo Presidente da República (controle jurídico e político); ou ainda por intermédio de consultas públicas no âmbito da própria análise dos projetos de lei, pelos cidadãos.

Decorre, portanto, desta breve análise, que o caminho a ser percorrido é longo e muitos os atores sociais envolvidos, até que seja uma norma integrada ao ordenamento jurídico nacional. Nota-se que, ao longo de toda a procedimentalização, há que se ter presente ainda a força da opinião pública e dos acontecimentos que notabilizam a necessidade (criam-nas, ainda que artificialmente!) de regulação, sob um certo enfoque, diante de algum fato social relevante, ou relevantemente trabalhado pela mídia, como instrumento de formação de opinião pública. Também neste momento podem se organizar a sociedade para influenciar tem todo este processo.

Visto como um processo dialético associado à participação popular (ação comunicativa), ainda mais complexo e cheio de nuances se torna o processo legislativo. Disto resulta a eleição na formação da lei de quais os enunciados normativos a serem inseridos no ordenamento jurídico e os elementos que o integram.

“A escolha do conteúdo normativo admite várias respostas, bem como o legislador (representante) não é em termos absolutos o único sujeito habilitado a suscitar e antever as controvérsias, as situações potencialmente conflituosas, a oferecer critérios de decibilidade com o fim de dirimi-las. O procedimento de formação da lei colocará em evidência um leque maior de possíveis conteúdos normativos. A participação popular se insere, então,

como questão típica do pensamento problemático. A partir da colocação do problema, as deduções daí feitas conduzem a uma pluralidade de sistemas que podem oferecer uma solução e que por sua vez selecionam seus próprios problemas, posto que as prenoções e as representações sociais das necessidades do mundo da vida podem em termos práticos se revelar contraditórias. O leque maior de possibilidade de conteúdos normativos (ao qual chamamos de *potencial repertório de normas*) advém do número de sistemas trazidos a discussão com a participação popular.”<sup>24</sup>

Diante deste cenário se explica (ou pelo menos se percebe) porque em certas ocasiões o direito parece estar inerte. Isto é, não disciplina, ou o faz de forma inadequada, os fatos sociais. No entanto, há necessidade de que o sistema jurídico consiga dialogar com os demais sistemas sociais, e, assim, concretizar-se para fazer valer a vontade expressa na lei (que deve, segundo o entendimento aqui adotado com MIGUEL REALE, traduzir os anseios e valores sociais). Tudo isto feito através de um procedimento validador da norma, para sua inserção no ordenamento jurídico, na procedimentalização da elaboração normativa, tornando-a ainda mais complexa, e ocasiona problemas quanto à regulamentação dada e a conteúdo da norma.

Entendido desta forma o Direito, pode-se dizer que o mesmo não pode ficar inerte, ainda que venha, seguindo as pegadas dos acontecimentos e experiências sociais, a regulamentá-la – de forma lenta, e, por vezes, após a instalação do conflito social. O direito não possui, vontade própria, mas a atuação do operador do direito, pelos atores sociais e institucionais, realizado por intermédio dos representantes do povo, do parlamento e do Poder Executivo, há de dotar a lei de instrumentos capazes de espelhar a realidade social, sob pena de se ter um direito que não atenda a sua própria razão e sua própria existência; negando seus princípios basilares.

Embora paradoxal, há que se considerar que o direito “pode” até ficar inerte, e em certos casos assim permanece (do ponto de vista fático, não o ideal!); e, por vezes, diante da complexidade dos acontecimentos sociais e as particularidades do processo de elaboração das leis, assim se queda. De outro lado, se o direito, como conjunto normativo, visa atender os seus fins de promover justiça, paz social, certeza e segurança na regulamentação das condutas humanas, busca, de forma ínsita, a efetividade, e, assim, não pode e não deve estar alheio aos acontecimentos sociais que demandam

---

<sup>24</sup> SOARES, *ob. cit.* p. 89-90.

normatização e regramento. A nobre missão que promoveu seu surgimento é exatamente este mesmo propósito.

## **5.2. O conflito entre *ser (fato e valor)* e *dever-ser (norma)*: a existência dos comportamentos desviantes e a lei (de tutela do meio ambiente)**

Tendo em mente algumas considerações realizadas no tópico anterior, tal como o entendimento acerca do direito e seu papel na sociedade; a concepção de que se trata de um fato social (e, portanto, o Direito é concebido como uma ciência social, o que não lhe nega a autonomia científica); bem como as bases para a compreensão do processo de inserção de normas no sistema jurídico e sua interface com os demais sistemas sociais, é possível passar-se a uma análise do conflito existente entre os acontecimentos sociais (não condicionados) e a norma jurídica (condicionante), isto é, a dissociação entre a lei ambiental e a existência de tantos fatos que comprovam a sua ineficácia social.

O problema a ser investigado, neste momento, diz respeito, em grande medida, à *legitimidade* da lei ou das normas jurídicas de um modo geral.

Anteriormente discutiu-se alguns motivos, mais estritamente ligados à não observância da legislação ambiental, alguns atinentes ao próprio ordenamento jurídico tais como os problemas na feitura da lei, e as interferências que sobre esse processo pode recair; bem como motivos práticos do descumprimento da lei, como os apresentados por FERNANDO S. FRANCO.

Primeiro, frise-se, que estes problemas que se verificam na legislação nacional, de modo particular na ambiental objeto de análise específica neste estudo, causadores por vezes de antinomias no bojo do próprio ordenamento normativo, servem de explicação dos motivos, parte dos elementos que contribuem para os descumprimentos da lei, do ponto de vista ontológico.

Em segundo, a verificação de uma possível falta de *legitimidade* da legislação ambiental. A noção de legitimidade que se mais adequa ao contexto da legislação ambiental, voltamos a ressaltar e que foi adotado como referencial teórico, frente ao problema objeto de tutela, aos atores sociais

envolvidos e, inclusive, ao caráter internalizado da questão ambiental, vem dada por ANTONIO CARLOS WOLKMER:

“Tal legitimidade que sustentará o desenvolvimento do pluralismo democrático e da efetivação do Direito justo rompe com a lógica anterior centrada na legalidade tecno-formal para *instituir-se no justo consenso da comunidade e no sistema de valores aceitos e compartilhados por todos.* (...) Em uma cultura jurídica pluralista, democrática e insurgente, *as formas de legitimação são reinventadas constantemente a partir do aparecimento de novos sujeitos sociais e da satisfação justa de suas reais necessidades.*” [g.n.]

Possui o Brasil uma das legislações ambientais mais aplaudidas pelo mundo, do ponto de vista de sua extensão e das matérias nela tratadas, o que se acentua pela inserção na Carta Constitucional de um capítulo específico que trata do direito subjetivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Poucos países apresentam em sua própria norma fundante um capítulo dedicado à matéria ambiental, tal como o art. 225, da CRFB; além de tantos outros dispositivos espalhados por todo o texto constitucional.<sup>25</sup>

Parece adequado afirmar, no campo da investigação da falta de legitimidade da legislação ambiental, a explicar o seu não cumprimento (a não verificação da efetividade das normas ambientais), que entre os vetores da realidade jurídica normada (valor e norma) e os que a realidade apresenta (fato e valor), há relativo descompasso, notadamente, se enfocarmos nossa análise segundo as aspirações de MIGUEL REALE, que se coadunam com a idéia de legitimidade antes apresentada.

A legislação ambiental brasileira, avançada, sob certo aspecto, naquilo que corresponde e se apóia no texto constitucional, explícito quanto aos seus propósitos e valores no campo da tutela ambiental, não tem logrado ser efetivada, também, porque a própria sociedade não está preparada para tanto. Ou, ainda, porque há um descompasso entre a Constituição e as leis infraconstitucionais. Em certa medida, quer-se afirmar que a lei veio antecipar-se à aquisição de uma consciência ambiental e de um comportamento social (vislumbrado de forma ampla) voltado para a necessária preservação do meio ambiente.

O referencial teórico para a análise da legislação florestal, mais adequado, baseia-se na idéia dos vetores da teoria tridimensional do direito.

---

<sup>25</sup> VIANA, Eder Cristiano. *Análise Jurídico-dogmática da legislação florestal...* p. 28.

Num ponto de vista técnico, pode-se afirmar que a norma ambiental está posta e consagra um valor (“direito a um ambiente ecologicamente equilibrado”, “necessidade de preservação”, “mudança de paradigma quanto à busca do desenvolvimento”, etc.). No entanto, no nosso dia-a-dia, para não se buscar uma realidade muito distante, temos a considerar que a consciência ambiental, seja individual, seja institucionalizada, ainda “não vingou”.

A sociedade não está imbuída de um espírito conservacionista, ecologista, preservacionista, altruísta, solidarista ou mesmo humanitário mínimo para suportar um refrear de consumo, de desenvolvimento tecnológico acelerado (associado à depredação), de busca de lucro, em prol do equilíbrio ambiental, que, a muitos, diretamente, ainda não atingiu. Neste ponto o valor traduzido no texto constitucional, tornado princípio, direito fundamental, não reflete as aspirações reais da sociedade. Igualmente, quando a lei interfere de modo a anular outros direitos e garantias constitucionais, a merecer tutela tanto quanto o meio ambiente, ou mesmo quando não leva em considerações aspectos técnicos (ecológicos, por exemplo) e econômicos importantes. Há um desenlace entre os elos *fato* e *valor* social, nesta perspectiva.

Numa abordagem bastante esclarecedora, EDIS MILARÉ, passa a fazer a análise da necessária intervenção do Direito diante de um contexto sócio-político-econômico desorganizado, tal como hoje é experimentado. Intitula-o, de forma lapidar como “*A lei como terapia para a superação da crise*”, e discorre:

“Entre as várias terapias ecológicas sugeridas para a prevenção e cura da doença ressalta o recurso ao Direito como elemento essencial para coibir, com regras coercitivas, penalidades e imposições oficiais, a desordem e a prepotência dos poderosos (poluidores, no caso). (...) a ausência de postulados reguladores da conduta poderia redundar numa luta permanente e desigual, com o mais forte sempre impondo-se ao mais fraco.”

A antecipação do direito, contudo, advém da necessária ficção de que o Direito deve condicionar comportamentos socialmente mais adequados, na medida em que, internacional e institucionalizadamente já se buscam saídas – na elaboração de compromissos e tratados internacionais – para os problemas já anunciados.

A questão da legitimidade das leis que, tradicionalmente, vem ressaltar um atraso da lei em atender aos anseios de uma sociedade em constantes e

rápidas transformações; é, aqui, invertido: a lei predizendo, com sua força coativa, almeja realizar uma “educação pela força”, seja ela simbólica, condicionante ou coercitiva. Visa, em linhas gerais, concretizar preservação ambiental pelo uso dos instrumentos intimidatórios de que o direito dispõe como multas administrativas, penalidades, exigência de licenciamento ambiental, de avaliações de impacto ambiental, etc. Isto porque, só haverá efetividade social do direito posto se existir entre compasso os vetores (fato-valor- norma) a orientar a experiência jurídica posta em análise.

Reconhece a doutrina, igualmente, que esta função “*regulatório-preditiva*” ou “*preventiva*” do Direito Ambiental decorre de realidade já afirmada pela doutrina:

“Na raiz, está o desajuste acentuado entre as *estruturas formais* (legislação, planos e projetos governamentais, burocracia oficial etc) e as *estruturas reais* (concretização de políticas públicas, alocação e administração dos recursos, o fosso existente entre a Administração Pública e os muitos segmentos da sociedade com sua cultura e organização próprias). (...) Como hipótese de trabalho, poder-se-ia dizer que o peso das concepções culturais acrescido do peso esmagador da burocracia estatal situa-se como denominador comum desses desajustes.”

A demonstrar esta realidade, serve de análise uma outra constatação apresentada, que tem foco na falta de compreensão da problemática ambiental, carecedora de uma política educativa voltada aos valores sociais que realidade, agora, reclama:

“a Educação Ambiental crítica volta-se para uma práxis de transformação da sociedade em busca de uma sustentabilidade calcada em novos paradigmas. Portanto, a não compreensão crítica sobre as noções/categorias em construção e suas disputas – entre elas, a de sustentabilidade, a do processo de modernização, que se consubstanciam pelos paradigmas e modelos que estruturam e são estruturados pela sociedade moderna urbano-industrial – podem provocar ações pouco críticas desses educadores, revestidas de ingenuidade.”

Outro fato é também a falta de comprometimento social dos órgãos estatais. Esta situação é acentuada pela centralização da política de meio ambiente, decorrente da confusão existente na distribuição das competências administrativas na Constituição, bem como pela influência histórica, associado, por fim, a ineficiência administrativa crescente pela falta de investimento e estrutura do próprio Estado.



O Judiciário, também, em certa passo, não se atenta aos reflexos sociais e políticos de suas próprias decisões, de forma que, sua atuação seja realmente elemento de coesão e harmonia do sistema normativo posto a seu dispor, e que há de aplicar. A má qualidade dos textos legislativos, de certo modo compromete a atuação do Juiz. Embora se reconheça que atualmente o Poder Judiciário tem se mostrado o maior garantidor dos direitos elementares, seja em face de outros cidadãos, seja em relação ao próprio Estado – maior descumpridor de suas obrigações constitucionais, fazendo justiça no caso concreto.

Neste perspectiva é que muitos criticam, com razão, a postura adotada por certos setores sociais e institucionais, como certos órgãos do próprio Ministério Público, ainda apegados a uma visão romântica e exacerbada da proteção ambiental, fundamentando-se em princípios, de grande importância para o Direito ambiental, como o princípio da precaução. É o que faz com que se intitule tais concepções de *eco-ideologias*. Não auxiliam o processo de efetivação da lei, e, de outro lado, colocam de lado uma realidade, cujos níveis de degradação mínimos devem ser suportados.

O desenvolvimento sustentável há de compatibilizar direitos fundamentais aparentemente contrapostos, como o direito ao meio ambiente equilibrado, pleno emprego ou à erradicação da pobreza, direitos que se associam a grandes empreendimentos potencialmente impactantes. O impacto é uma decorrência lógica do processo civilizatório, já que não é possível avançar, criando empregos, distribuindo rendas, erradicando pobreza, sem o mínimo de dano. Resta saber em que medida e limites esse pode ocorrer. A agenda positiva do Brasil passa por esse questionamento.

Uma outra explicação sobre a ineficácia das normas ambientais é apresentada por SIMIONI, a partir da análise do direito, economia e ecologia, lastreado na Teoria dos Sistemas Autopoiéticos, de Luhmann, e das possibilidades regulatórias daquelas. O problema, segundo salienta o autor, parece estar no fato de que a política, na realização das expectativas econômica e visando a implementação de suas metas, utiliza-se do direito como mecanismo de comunicação.

O direito passa a ser um instrumento da economia, na medida em que, todas as políticas econômicas tornam-se concretizáveis a partir de sua inserção no sistema jurídico, através das leis. “A política atualmente procura preencher, pelo meio de comunicação do direito, todos os espaços da

sociedade com regulamentações jurídicas.” O problema fica, pois, situado, nos mecanismos da comunicação intersistêmica.

“O resultado disso, novamente, é um sistema jurídico de programações condicionais indeterminadas e aleatórias em relação a casos concretos, bem como o contemporâneo fenômeno da judicialização da política. A política então desestabiliza o direito porque, regulamentando antecipadamente as condutas, não confere o tempo necessário ao direito para se estabilizar semanticamente, nem oportuniza o tempo necessário para o direito testar os resultados da regulação. A medida que o planejamento político utiliza o meio de comunicação do direito como codificação secundária da sua própria comunicação, a política ambiental cria expectativas sociais de sustentabilidade que o direito é incapaz de efetivar, especialmente quando essas expectativas pressupõem pagamento que, diante da autonomia autopoietica dos sistemas da sociedade, não podem ser realizados pelo direito.”

Daí decorre a razão da ineficácia do direito, segundo o autor, que, aparentemente não logra realizar suas prescrições condicionais de conduta, de forma apropriada. Testifica, uma vez mais, a existência de uma realidade de crimes, mesmo com uma lei penal rígida e punitiva; de existência de sonegação, havendo lei tributária e fiscal que prevê instrumentos adequados, e daí por diante. A própria urgência das medidas, e a necessária edição de leis (por causa de sua utilização pela política), leva à falsa impressão de que o problema está centrado unicamente nas normas jurídica, desobedecidas, não postas em prática, quando o problema é anterior à sua própria edição.

O desprezo às atuais inovações da ciência jurídica como também de outros ramos da ciência, notadamente, apresentam-se como um outro ponto a ser considerado na verificação da legitimidade e falta de efetividade social da norma jurídica ambiental.

Se é fato que algumas normas ambientais são avançadas, tal como a Constituição Federal, relativamente ao seu tempo, a legislação infraconstitucional ainda vigente é anterior à 1988. E, como tal, comprometida com ideais de outros tempos, tanto econômicos quanto científicos.

A ciência florestal, por exemplo, já evoluiu bastante, de forma a descortinar uma realidade que permite, por exemplo, o uso de técnicas silviculturais e de manejo florestal. Este permitiria, por exemplo, uma intervenção nas áreas florestais, intocáveis, como as APP, que sem prejudicar os seus atributos ecológicos, poderia promover um incremento da produção florestal. O descompasso, nesta medida, é sentido de forma que a intervenção

ocorre sem que haja controle e sem se seguir os parâmetros cientificamente mais adequados para a intervenção. Eis uma de nossas principais críticas ao Código Florestal.

HÉRCIO PEREIRA LADEIRA aponta as vantagens de tais processos cientificamente desenvolvidos, numa análise da evolução da ciência florestal no Brasil:

“O manejo sustentável de uma florestal, principalmente em regiões pouco exploradas ou ainda inexploradas, como algumas áreas da Região Amazônica, possibilita o crescimento permanente das florestas e, conseqüentemente, a acumulação de capital, que se bem aproveitado pode formar produtos de maiores valores agregados, ocasionando assim seu crescimento econômico.

(...)

“Admite-se como uma das condições indispensáveis para este aproveitamento a existência de um equilíbrio apropriado entre as florestas, as terras agrícolas e as pastagens, sendo a floresta um ponto vital neste processo.”

No que tange à ciência do direito, por certo, também as inovações tem sido desprezadas na edição e avaliação da legislação ambiental. A edição da Lei Complementar 95/98, por sua vez, é fruto desta mesma evolução e do descortinar de novos padrões jurídicos no Brasil. E, assim, não se pode dizer que para a edição e avaliação legislativa, não se tem adotado o adequado processo, na esteira do que aqui defendemos. Tema a ser abordado a seguir.

## **CAPÍTULO VI**

### **FONTES FORMAIS DE TUTELA FLORESTAL NO BRASIL E SUA CONFORMAÇÃO CONSTITUCIONAL**

Uso da expressão “fonte formal” se justifica porque se atribui ao Código Florestal fonte de direitos normativa e oficialmente reconhecida, bem assim, como já salientado, para se contrapor às fontes materiais do direito. No Brasil ainda impera entre os operadores do direito, principalmente, a genuflexão aos padrões clássicos da Teoria Geral do Direito na análise das fontes do direito. Paradigma que, no presente trabalho, empreende-se esforço em ser quebrado, sem se deixar de reconhecer aquelas fontes tradicionalmente assim elencadas; notadamente quando se adotam raízes romano-germânicas tão arraigadas, e não de direito costumeiro.

O atual momento da ciência jurídica e da prática judiciária, de transição, inclusive perpassando pelo ativismo judicial postura que tem ganhado terreno nas decisões principalmente dos tribunais superiores, na tentativa de maior concretização dos direitos fundamentais, numa postura garantista, que já vem com atraso. Ganha relevo pós-moderno, numa análise

do diálogo das fontes e de uma maior afirmação dos princípios como fontes jurídicas formais legítimas de direitos constitucionalmente garantidos.

Por tais motivos, jungidos ao cerne da análise que se empreende, referenciada no Direito florestal, é que se atem à análise evolutiva do Código Florestal, de forma mais detida. Também, porque, de forma exemplificativa, esta investigação traçará parâmetros que desbordam para todo o âmbito da legislação ambiental.

### **6.1. Primeiro Código Florestal Nacional de 1934**

O primeiro código florestal surgiu sob influência da mentalidade codificadora, própria dos sistemas do *civil law*, (Decreto nº 23.793, de 23 de Janeiro de 1934).

Comentando a referida legislação, DUARTE, preleciona:

“Apesar dos equívocos e de preceitos obsoletos, o Código representa sem dúvida, o maior passo que se deu no Brasil, em favor da proteção de suas matas. Se os resultados práticos ainda se encontram muito aquém das nossas necessidades e o do adiantamento da silvicultura, a responsabilidade do Código é mínima, porque se fôssem cumpridos integralmente suas disposições, poderíamos estar na vanguarda dos países de todo o mundo, neste setor”.

Antevê-se que este código é um marco da legislação florestal. Todavia fatores, dentre outros, como a má educação para a conservação das florestas, o mau aparelhamento do estado para a garantia de sua execução, podem ser trazidos, desde esta época, como óbces à sua efetividade. Aliás, problemas que, ainda hoje, colocam-se com o obstáculos à efetividade social da legislação ambiental.

FIGUEIREDO, por sua vez, refere-se ao Código de 1934:

“Dentro desta perspectiva de coibir a tradição agrária colonial das queimadas, o Código de 1934 vedava tal prática de preparação do solo para a lavoura, (...). Proibia, ainda, o este texto normativo, a derrubada de matas existentes nas margens dos cursos d’água e das encostas dos morros – disposições que subsistem na vigente Lei 4771/65 – nosso Código Florestal. (...)

Não era, porém, um diploma legal que se possa rigorosamente chamar de ambientalista. Sua preocupação verdadeira era com a exploração florestal, com a utilização racional e adequada dos ‘recursos florestais’ para fins econômicos.(...) todavia, sob muitos aspectos coincidia com o ideário ambientalista que surge nas três ou quatro últimas décadas do Século XX.”

Dois outros aspectos merecem atenção relativamente ao primeiro Código Florestal, o modelo de proteção florestal adotado e os reflexos sobre o direito de propriedade.

A inovação instituindo-se as florestas de “*bem de interesse comum a todos os habitantes do país*”, conforme o art. 1º, do Código de 1934 aponta para uma configuração de tais bens ambientais de forma inédita, e, de alguma forma, dissociada de seu tempo. Valor e característica que veio, igualmente, ratificada com a edição do Código de 1965, que, neste aspecto, quanto aos espaços e áreas protegidas, apresenta certa evolução.

Com este propósito foram instituídos, em 1934, a proteção das florestas, na forma do art. 3º:

“Art. 3º As florestas classificam-se em:

- a) protectoras;
- b) remanescentes;
- c) modelo;
- d) de rendimento.”

Em síntese, posto que não se trata o presente de um estudo detalhado dos institutos previstos no primeiro Código Florestal brasileiro, pode-se antever nestes institutos florestais, um gérmen, do qual evoluíram as atuais limitações ou vínculos ambientais às propriedades privadas:

“As duas primeiras para serem consideradas como tais, devem ter função hidrogeológica ou social dependente, neste caso, de ato do Ministério da Agricultura, do Governo Estadual ou Municipal. Tronar-se-ão, bens fora do comércio, salvo se o adquirente contrair o encargo de conservá-las sob o regime competente. (...)”

“As florestas remanescentes, desde que declaradas como tais por ato do poder público, são simultaneamente desapropriadas.(...)”

“É concebido um processo de ‘exploração limitada’, para as florestas protetoras e remanescentes, desde que não sejam parques de propriedade da Fazenda Pública, com obrigação de replantio”. (p. 153/154)

“De tôdas, a que menos justificativas tem, para se erigir numa categoria autônoma, é a floresta denominada *modelo*. (...)”

“Elas [florestas modêlo] correspondem aproximadamente aos *bosques experimentais* do direito florestal argentino, embora estes tenham mais nitidamente o caráter científico visado pelas florestas modelo deficientemente definidas pelo legislador brasileiro, já que pretendeu dar a elas uma autonomia, contemplando-as separadamente.”

As de rendimento, por sua vez, completa: “São florestas de rendimento as que não forem protetoras, nem remanescentes, nem modêlo. (Cód. Flor., art. 7º). Definem-se, por exclusão. Tem função nitidamente industrial. Existem como fonte de matéria prima. Podem ser naturais ou artificiais, e propriedade pública ou privada.”

Vê-se que o sistema anteriormente previsto, não obstante não haver logrado a proteção almejada (sequer com o advento do Código de 65), tinha precisos e nítidos propósitos, aliás, historicamente identificáveis. Editada sob as luzes da Revolução de 1930, na Constituição de 1934, se vê a elaboração de normas “voltadas para a intervenção no domínio econômico e, a partir daí, surgiu a necessidade de normas voltadas para a produção de madeira (Código Florestal) e geração de energia elétrica (Código de Águas), por exemplo”, o que faz surgir limitação ao uso de tais recursos e, por conseqüência, um maior controle de tais recursos pelo Poder Público.

Foi editado, outrossim, sob a égide de uma Constituição que fixou pela “primeira vez na história constitucional brasileira, a repartição de competências concorrentes, dando ênfase à solidariedade entre a União e os entes federados.” Não se olvide, contudo, que o espírito era centralizador, notado, inclusive, pela organização dos órgãos administrativos criados e pela reestruturação das forças armadas.

DUARTE, acentua, naquele contexto, que “O Direito Florestal tem, assim, por base econômica a tutela dêesses dois encargos sociais: árvores para fins protetores, árvores para fins industriais”. E, é com base nisso que aquelas disposições devem ser interpretadas. É de se ver que uma hermenêutica socialmente comprometida, poderia levar o Judiciário ir muito além, haja vista que o texto da lei, notadamente pelo disposto no arts. 1º e 2º, que qualifica as florestas de bem de interesse comum. Fato que, igualmente, coloca entraves, pelo perfil da Constituição, quanto à matéria ambiental (só referida no tema das competências), e ainda quanto ao direito de propriedade.

No que atine à repartição de competências legislativas constitucionalmente fixada, o Código Florestal foi editado estritamente no âmbito da competência da União, conferida pela presente Carta Política.  
Comenta:

“Com efeito, uma breve análise da repartição de competências constante da Constituição de 1934 demonstra que o rol das competências da União era bastante alargado. De fato, os artigos 5º e 6º estabeleceram uma tal quantidade de competências legislativas e administrativas para a União que muito pouco remanesceu com os estados. (...)

“A Constituição, verdadeiramente, não considerava as necessidades locais e regionais que, no caso concreto, poderiam aconselhar a elaboração de uma legislação ‘menos exigente’. Por outro lado, há uma ‘desconfiança’ com relação ao legislador estadual que, de antemão, estava bastante limitado em

seu poder de legislar. Este entendimento do federalismo cooperativo irá dar a tônica das posteriores Constituições Brasileiras.”

O direito de propriedade, de sua parte, tem caráter individualista tal como o Código Civil (1916) lhe emprestava. Perfil este que pode ser assim sintetizado: “O direito de propriedade é um direito individual e pertence àqueles direitos chamados – da ordem natural. Não posso aceitar limitações ao direito de propriedade em si”. E, segue-se, ainda, acrescentando tratar-se de “assunto que era o mais importante para o homem, depois da liberdade”. Estes foram os valores que impregnados na Constituição, muito distante do que se vê na configuração atual deste direito.

É de se notar, contudo, que embora o espírito que pairava ainda estivesse inflado daquelas idéias, conclui DUARTE que a Constituição de 1946, na esteira das de 1934 e 1937, salienta a função social a que a propriedade estaria subordinada, e conclui:

“A Constituição de 1946 prosseguiu na mesma vereda, legitimando dest’arte até nossos dias a legislação que atribuiu aos bens particulares fundamentalmente uma função social, predominante sobre o conteúdo individualista”.

(...)

“A limitação do direito de propriedade, subordinando-o ao interesse coletivo, para que o seu exercício não seja de ordem a acusar um dano social, é hoje princípio incontroverso, em todos os povos”.<sup>26</sup>

As Constituições pretéritas e sequer a legislação florestal, afastaram, como se vê, o individualismo ou efetivaram a função social da propriedade. Temas, que estão, caros, na ordem do dia, e, de fato, em crescente concretização, notadamente, pelo Judiciário. Não obstante, ainda longe de espelhar a consciência que irá repercutir de forma direta e clara na tutela do meio ambiente.

## **6.2. Código Floresta de 1965, acréscimos e alterações normativas**

Em importante trabalho de análise evolutiva da legislação de tutela das florestas no Brasil, salienta alguns aspectos do Código Florestal, dentre eles, seu vanguardismo, notadamente, pela configuração das florestas e demais vegetações como “bem de uso comum”, assim como pela amplitude da

---

<sup>26</sup> DUARTE, Osny Pereira. **Direito Florestal Brasileiro**. Borsoi: Rio de Janeiro, 1950. p. 163 e 170.



proteção que suas normas instituem, tornando-se importante legislação do ponto de vista ambiental, não apenas florestal.

A edição do Código Florestal, seja sob a égide da Constituição de 1934 ou de 1946, parecia traduzir a grande preocupação de uma certa “proteção” de nossos recursos florestais, mas, com preocupação nitidamente para conter econômica. Foi um período em que as forças políticas se reorganizavam, mas com um nítido propósito de estímulo à expansão industrial, agropecuária e extrativista, com grande atenção para a Amazônia e para o Centro-Oeste incorporado ao restante do país.

A Constituição então vigente, a de 1946, não apresentava uma preocupação com a proteção ambiental, na forma como a Constituição atual, que se preocupa com a conservação dos recursos naturais e sua utilização de forma racional<sup>27</sup>.

Sobre a competência legislativa em matéria ambiental, principalmente, sobre florestas, exercitada pela a competência da União com a edição do Código de 1965, ainda em vigor, tal como se vê estampado no art.5º, XV, “I”, da Constituição de 1946. De se notar que aspecto centralizador que caracterizava o federalismo vigente no Brasil, que concentrava a maioria das competências legislativas e administrativas, fez-se sentir, com maior rigor após as Constituições de 1967 e 1969, que traduzem o abandono completo do federalismo, com o agigantamento da presença da União.

Analisando o modelo adotado, promove-se a instituição de áreas com nítido caráter de proteção, surgindo, aí, no âmbito nacional, as *áreas de preservação permanente e de reserva legal*.

### **6.3. Proposições legislativas relativas à matéria ambiental e florestal**

A situação da legislação florestal continua em aberto, seja pelas várias proposições legislativas que tramitam no Congresso Nacional relativamente ao tema, inclusive, para alterações e modificações do Código Florestal vigente, seja pelos reclamos para a edição de um novo Código Florestal.

---

<sup>27</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9. ed Lúmen Júris: Rio de Janeiro, 2006. p. 51.

O ordenamento jurídico pátrio, nos últimos anos, quanto às proposições legislativas relativas à matéria ambiental, pode ser visto na figura.

A análise foi realizada no site da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)), havendo-se procedido à busca pelos seguintes parâmetros: queimadas, código florestal, queimadas e mata atlântica.

ANO	quantidade de projetos referentes a questão ambiental
2000	6
2001	7
2002	2
2003	47
2004	2
2005	8
2006	4
2007	23
2008	13

**Tabela 1: Quantidade de projetos referentes à questão ambiental dos anos de 2000 a 2008.**

Cabe esclarecer que do total das 47 proposições apresentadas no ano de 2003, 34 foram emendas de plenário. De forma que se deu, na formulação da tabela acima, atenção às mais significativas proposições legislativas (notadamente que intentam promover alterações na matéria objeto da proposição, e não apenas o impulso do procedimento legislativo, apoio, etc), sendo excluídos solicitações de informações, requerimentos, indicações, etc, que, de fato, nada acrescentam ao objeto do projeto.

Até o ano 2000, verifica-se que RESENDE<sup>28</sup>, apresenta uma evolução apenas dos *projetos de lei* relacionados à legislação ambiental apresentados no Congresso Nacional de 1949 a 2000 (Tabela 2):

ANO	quantidade de projetos referentes à questão florestal	ANO	quantidade de projetos referentes à questão florestal
1949	1	1975	1
1950	0	1976	5
1951	0	1977	5
1952	0	1978	2
1953	0	1979	7
1954	0	1980	3

<sup>28</sup> RESENDE, Roberto Ulisses. *As regras do jogo...* p. 161.

<b>1955</b>	0	<b>1981</b>	2
<b>1956</b>	1	<b>1982</b>	0
<b>1957</b>	0	<b>1983</b>	6
<b>1958</b>	0	<b>1984</b>	2
<b>1959</b>	0	<b>1985</b>	1
<b>1960</b>	0	<b>1986</b>	1
<b>1961</b>	1	<b>1987</b>	1
<b>1962</b>	1	<b>1988</b>	3
<b>1963</b>	0	<b>1989</b>	19
<b>1964</b>	0	<b>1990</b>	3
<b>1965</b>	1	<b>1991</b>	9
<b>1966</b>	0	<b>1992</b>	8
<b>1967</b>	0	<b>1993</b>	1
<b>1968</b>	0	<b>1994</b>	3
<b>1969</b>	0	<b>1995</b>	8
<b>1970</b>	0	<b>1996</b>	4
<b>1971</b>	2	<b>1997</b>	3
<b>1972</b>	2	<b>1998</b>	2
<b>1973</b>	0	<b>1999</b>	20
<b>1974</b>	0	<b>2000</b>	6

**Tabela 2: Quantidade de projetos referentes à questão ambiental dos anos de 1949-2000. Adaptada de RESENDE.**

#### **6.4. Outras legislações importantes para a tutela florestal**

Não se pode desprezar a existência de outras legislações relativas à proteção das florestas, de grande importância no ordenamento jurídico ambiental nacional.

A Min. ELIANA CALMON, já no ano de 2004, assim apresenta o quadro normativo relativamente ao meio ambiente:

“De referência às regras jurídicas, temos um arsenal de leis, bastante rígidas e antigas, confusas e difusas, de difícil aplicação e de observância quase impossível, tamanha a sua complexidade. Para se ter uma idéia de grandeza, relacionou o IBAMA todos os instrumentos legislativos identificando: 67 leis ordinárias, 27 decretos-leis, 325 decretos, 61 resoluções expedidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e, finalmente, 481 portarias e instruções normativas, emitidas pelos diversos órgãos federais que atuam no campo do meio ambiente.”

Repetitivo, porém, importante frisar, que a discussão quanto a legislação ambiental é ainda mais difícil, haja vista que a competência legislativa sobre a matéria é concorrente, podendo dispor sobre as matérias ambientais, notadamente a florestal, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. De forma que mesmo havendo uma catalogação sobre a matéria no âmbito federal, estar-se-ia bem distante da realidade normativa para a discussão de certo problema ou conflito, na busca de sua solução.

#### **6.5. Jurisprudência: Meio Ambiente e Direito Florestal**

Não obstante não seja objeto específico do presente trabalho a análise pormenorizada do tratamento do tema meio ambiente na jurisprudência, notadamente, dos tribunais superiores, se justifica a breve referência a seguir na medida em que também o pensamento dos tribunais consubstanciado nos seus julgados é reconhecido como fonte formal do Direito. Jurisprudência que é entendida, de forma pacífica, como fonte formal do direito, desde Kelsen.

Importante ainda esta análise em tempos em que vige entre nós as chamadas súmulas vinculantes, bem assim, é permitido não seguimento aos recursos extraordinários, quando repetitivos ou contrários ao posicionamento dominante e pacífico nos tribunais superiores, com as novas reformas do

Código de Processo Civil (CPC), com os chamados efeitos impeditivos das súmulas. Permite-se o julgamento, monocrático pelo relator, inclusive, quando já pacificada a questão perante os Tribunais. No momento atual, portanto, de grande importância o entendimento prevalente nos Tribunais.

O objetivo da instituição de tais mecanismos é, de fato, a racionalização e agilização dos processos judiciais, bem como a economicidade. Estes novos procedimentos jurisdicionais, servem como segurança jurídica para a sociedade: é preciso que “exista uma única decisão eficaz, para que a sociedade saiba se uma norma é ou não válida, se é ou não constitucional, se deve ou não ser cumprida. Se não for assim, não há segurança jurídica”

Nesta medida, nos tempos atuais, ganha maior significado o posicionamento adotado nos tribunais superiores cuja repercussão é nítida, e de cunho prático, perante os tribunais, ordinariamente juízos de segundo grau, e perante a Administração Pública.

Deve-se ressaltar que uma das dificuldades encontradas na análise da jurisprudência é que as discussões sobre o direito material em si, por vezes, cede espaço a outras de natureza processual, que obstam um pronunciamento efetivo sobre a lei, sua interpretação e a sua incidência, notadamente, na análise dos tribunais superiores, que não chegam à análise de mérito. É o que testifica o pequeno volume de ações que chegam à cúpula do judiciário:

“Há mais de vinte anos em vigor a legislação sobre o meio ambiente, e contando mais de quinze a que regula a ação civil pública, é significativamente pequeno o número de demandas que chegam ao Supremo Tribunal Federal e aos tribunais superiores, constando deste levantamento aproximadamente 60 recursos apreciados no STJ (que julga duzentos mil processos por ano), 15 no Supremo Tribunal Federal e dois no TST.”

Sendo escassa a matéria ambiental, de forma geral, abordada no seu mérito, a abordagem da questão florestal, como um único de seus aspectos, acaba por ser ainda mais escassa.

Atuando como um instrumento estatal apresenta-se o juiz, em seu papel de aplicar a interpretar a lei, de forma que não decide “o que lhe parece justo pessoalmente, sem levar em conta as aspirações do público do qual lhes emana o poder”. Daí decorre, pois, uma vez mais, a importância da atuação do Poder Judiciário.

### 6.5.1. Posicionamentos do Superior Tribunal de Justiça

Tendo em vista esta última dificuldade de análise da questão ambiental e o tratamento dado pela jurisprudência dos tribunais superiores, por questões processuais, a matéria ambiental tem um enfrentamento ainda tímido.

No que respeita a questão ambiental, vê-se que o STJ discutiu e discute a questão da indenizabilidade nas ações de desapropriações, principalmente, das áreas de preservação.

Salienta a Min. ELIANA CALMON, que houve uma evolução na jurisprudência do Tribunal Cidadão para o reconhecimento da indenizabilidade, primeiro, atentando para a prova da potencial exploração econômica da área, e, seguindo-se, para o reconhecimento da indenizabilidade independente desta prova. Posição que veio sinalizada pelo STF, julgado de relatoria do Min. Francisco Rezek, que ponderou não ser “possível se deixar sem valor econômico algo de valor absoluto para a vida. Assim, temos aqui e ali julgados que contemplam a indenização da cobertura florestal nas terras da região amazônica, mesmo quando dificilmente ela possa vir a ser explorada economicamente.”<sup>29</sup>

Outra questão é quanto à indenizabilidade das restrições legais impostas aos proprietários quando há o estrangulamento do direito de propriedade. Nota-se, que, ainda hoje, esta é uma posição ainda minoritária (firmada pacificamente na prova da potencial ou efetiva exploração comercial).

Como exemplo tem-se os julgados, REsp.: 432.240-SP, 435.128-SP, 149.834-SP e 408.172, até 2004.

Chamo atenção, pela clareza dos argumentos expendidos, o que consta do REsp. 745363/PR, publicado no DJ 18/10/2007, notadamente porque traz interpretação do próprio código florestal. Da ementa se extrai:

“A obrigação de reparação dos danos ambientais é propter rem, por isso que a Lei 8.171/91 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores, máxime porque a referida norma referendou o próprio Código Florestal (Lei 4.771/65) que estabelecia uma limitação administrativa às propriedades rurais, obrigando os seus proprietários a instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, em prol do interesse coletivo. Precedente do STJ: RESP 343.741/PR, Relator Ministro Franciulli Netto, DJ de 07.10.2002. (...)Procura-se quem foi atingido e, se for o meio ambiente e o

---

<sup>29</sup> ALVES, Eliana Calmon. . **Jurisprudência...** p. 7.

homem, inicia-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental!. Só depois é que se entrará na fase do estabelecimento do nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o dano. É contra o Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente.”

Tantos outros julgados, tratam da indenizabilidade das áreas protegidas nas desapropriações, não houve alteração na postura do Tribunal. Ressalta-se os julgados: REsp 802505-GO, Resp.,860675-PR, REsp. 608.324-RN, REsp. 905783-RO.

Quanto à indenização por área atingida por limitação para proteção ambiental, saliente-se o julgamento do Resp. 209.297 (Embargo de Divergência 2004/0158358-6), REsp 746846-SP, REsp 867085-PR.

De modo geral, tem-se ainda a abordagem de questões ligadas aos conflitos de competência entre a Justiça Federal e Estadual, para apreciação das questões, com a superação das súmulas 91 e 183, face à edição de nova legislação sobre matéria ambiental, conforme se vê no CComp. 27.848/SP, 29.508/SP e 30.284/MG, HC 14.764/MS, dentre outros, seguindo-se tendência já apontada no assunto pelo STF, conforme RE 300.244/SC. Também relativas a responsabilidade pelo dano ambiental e legitimidade para ação civil pública em matéria ambiental. Conforme ainda referido pelo Min. RUI ROSADO, debruçou-se sobre temas como parcelamento do solo urbano, direito penal ambiental, legitimidade do Ministério Público para a referida ação.

Não obstante as dificuldades de análise efetiva dos temas ambientais, como antes apontado, o STJ “entre as cortes similares latino-americanas, a mais atuante em questões ambientais, de modo que o número das suas decisões sobre o tema supera a soma daquelas proferidas por todas as outras”, conforme as palavras do Min. NILSON NAVES, no IV Seminário Internacional de Direito Ambiental: De forma que se espera, seja pelo maior acesso ao judiciário e maior tomada de consciência relativamente às questões ambientais, a situação, num futuro próximo, ainda ganhe maior relevo.

Percebe-se na verdade, a falta de uma postura mais ativista, menos positivista, do Judiciário na análise das questões ambientais, e, ainda, voltada para uma análise principiológica-valorativa, constitucionalizada, das questões ambientais, visão que tem sido observada, apenas, no que atine à

responsabilização pelo dano ambiental e os princípios que a informam, na maioria dos casos.

### **6.5.2. Jurisprudência ambiental do Supremo Tribunal Federal**

Não é outro o panorama na análise dos julgados do STF. As posições assumidas no julgados, igualmente, do ponto de vista da análise da matéria, possui o mesmo perfil. Além daquelas dificuldades de cunho nitidamente processual que obstam a análise do mérito, como antes apontados, há outra questão que impede se mergulhe no tema trazido ao tribunal: a maioria das questões apresentadas cingem-se a argumentos vinculados à interpretação, validade e aplicação das normas infraconstitucionais (federais ou estaduais), cujo papel, fica a cargo do Superior Tribunal de Justiça.

Uma simples pesquisa serve para a comprovação de tal afirmação. Realizada uma busca, via Internet, no site do STF, foram utilizados parâmetros: “meio ambiente”, “área de preservação permanente”, “área de reserva legal” e “código florestal”. As ocorrências se apresentam, respectivamente, 147, 10, 27 e 75. Totalizando, assim, 259, sendo o documento mais antigo encontrado é de 1951, num período de cinquenta e sete anos (57) anos. E é de se notar que no mesmo período (1951 a 2008), o número de processos protocolados no STF foi de 1.658.283., correspondendo aqueles aproximadamente a 0,016% . Coerente com um país de grande extensão territorial, privilegiado com grandes riquezas ambientais, com graves problemas ambientais, e grande número de leis ambientais, como se viu acima, muitas, pouco claras e contraditórias.

Não se diz de questões de índole diretamente constitucionais sobre a matéria ambiental que permitam que a discussão seja trazida para a análise do STF, via de regra. As ações que lhe chegam, em sua maioria, travam discussões sobre princípios processuais e administrativos constitucionais, e não a questão ambiental como o ápice da demanda, cuja discussão já se encerrou nas vias ordinárias ou, no máximo, no STJ.

Todavia, apresenta-se no âmbito do STF os julgados mais significativos, após 2004<sup>30</sup>, sobre várias matérias ambientais.



Um deles é o que decorre da ADI 3378/DF (Ação Direta de Inconstitucionalidade), datado de 09/04/2008, em que entendeu o STF pela constitucionalidade da compensação ambiental, em suma, fundada nos princípios do poluidor pagador, da responsabilidade ambiental do empreendedor e da proporcionalidade.

Outro julgado de grande importância, por delinear abrangência de vários princípios, notadamente, pelo reconhecimento jurisprudencial de outros, como o princípio do desenvolvimento sustentável, é o da ADI 3540/DF, em 2005, além de tangenciar assuntos como a função social da propriedade e a importância dos espaços territorialmente protegidos, como as áreas de preservação permanente. Analisa-se, ainda, a colisão de direitos fundamentais, estando no campo conflitual o direito subjetivo ao meio ambiente<sup>31</sup>.

Estes dois julgados, aliás, são, igualmente, nos últimos anos, os dois julgamentos mais significativos para o âmbito do direito florestal.

Outros tantos se apresentam, de forma genérica, sobre as questões e matérias ambientais, como relativos a danos e impactos ambientais, como no ACO-MC-AgR 876/BA – Ag.Reg.na Medida Cautelar na Ação Cível Originária, RE-AgR 396541/RS - Ag.Reg. no Recurso Extraordinário. Ainda, a questão relativa à proteção ambiental e desenvolvimento de atividades econômicas, como a importação de produtos STA-AgR 171/PR – Paraná - Ag.Reg. na Suspensão de Tutela Antecipada, STA-AgR 118/RJ - Ag.Reg. na Suspensão de Tutela Antecipada; exigências de estudos de impacto ambiental ADI 1505/ES - Ação Direta de Inconstitucionalidade. Também, dano ambiental (AI-AgR 501605/SP - Ag.Reg. no Agravo de Instrumento).

Sobre a desapropriação e indenizabilidade das reservas florestais, tem-se o MS 25189/DF - Mandado de Segurança, RE-AgR 471110/SP - Ag.Reg. no Recurso Extraordinário, MS 25186/DF-Mandado de Segurança. Também relativamente à matéria florestal, quanto à implantação das áreas de proteção MS 24665/DF-Mandado de Segurança. E ainda outras questões submetidas à análise sobre competência ambiental, legislativa e administrativa; e atinentes aos crimes ambientais.

Também reconheceu o Supremo Tribunal, segundo salientado pelo Min. Rui Rosado, a legitimidade do MP para a defesa do meio ambiente (bem

como para qualquer direito ou interesse difuso ou coletivo), conforme RE 163.231/SP, com enfoque no papel a esta instituição reservado pela Constituição de 88. Sobre a vedação constitucional para o tratamento cruel a animais, que é reconhecida, têm-se os julgados: ADIMC 1856/RJ (rinha de galo), RE 153.531/SC (farra do boi).

Em apertada síntese, tem-se que estes são aos assuntos sobre os quais já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal, quanto à matéria ambiental.

Importante observar o pensamento dominante dos Tribunais Superiores, seja pela sistemática adotada no processo civil atual, após suas várias reformas, mas, principalmente, pela carga interpretativa e dos reflexos para a sociedade, que, hoje, as experimenta de forma direta e objetiva.

Reconhecidas como fontes formais do direito, notadamente diante da onda de julgados e posicionamentos dominantes vinculantes, tanto para os órgãos jurisdicionais ordinários, como também para a Administração Pública, atual social sofre reflexo direto para os administrados e jurisdicionados.

A atuação social dos empreendedores e agentes econômicos, de igual maneira, sofre influência daquele pensamento. Note-se que no âmbito da legislação federal, sem repercussão direta nas normas constitucionais, a última palavra deve ser do STJ, e no âmbito da interpretação constitucional, do STF. Cada qual no exercício de sua competência constitucionalmente fixada.

Um outro ponto a ser considerado e que aponta para a importância da investigação das decisões daqueles tribunais, ativismo judicial, dando-se maior relevo ao poder criativo do juiz, numa interpretação valorativa das leis, afastando-se de uma postura dogmática estritamente positivista.

A interpretação daqueles tribunais, de igual forma, faz aflorar os valores, explícita e implicitamente existentes no âmbito do ordenamento jurídico pátrio, fundados, sempre nos valores que a constituição consagra como maior e merecedores de proteção.

## 6.6. Análise do exercício da competência constitucional legislativa para a matéria florestal –

Numa investigação da competência legislativa na Constituição de 1946, não se vê problemas quanto à configuração das normas do Código Florestal, Lei 4.771/65, editadas sob sua égide.

Foi o mesmo editado quando as normas constitucionais conferiam tal competência privativa à União, conforme se vê no art. 5º, XV, “I”, da Constituição de 1946, ao referir-se aos recursos ambientais. Em verdade não se dá grande importância ao tratamento do meio ambiente nas Constituições anteriores a atual.

“Das mais recentes, desde 1946, apenas se extraía orientação protecionista do preceito sobre a proteção da saúde e sobre a competência da União para legislar sobre água, florestas, caça e pesca, que possibilitavam a elaboração de leis protetoras como o Código Florestal e os Códigos de Saúde Pública, de Água e de Pesca.”<sup>32</sup>

Não havia na época da edição do Código Florestal (1965) a fixação de uma competência concorrente entre a União e os demais entes federativos, sobre na matéria ambiental, o que não mudou com as demais alterações ou períodos constitucionais de 1967 e 1969. A competência era da União, sem que se reconhece a competência concorrente (suplementar ou complementar) aos Estados, o que significava um nítido retrocesso relativamente ao que se via na Constituição de 1934 (que já trazia previsão para competência concorrente).

A realidade alterou-se profundamente no âmbito da Constituição Federal de 1988, tal como se depreende dos arts. 22 a 24, 30 e 32, de forma que sob as perspectivas da atual radiografia do pacto federativo brasileiro, da distribuição de competências legislativas e administrativas e as normas programáticas da atuação política do Estado em matéria ambiental, é reclamado novo perfil para a legislação ambiental, seja com a edição de nova lei nacional, seja na adoção de uma interpretação constitucionalizada. É o que analisa a seguir.

---

<sup>32</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 46.

### **6.6.1. Adequabilidade do Código Florestal às regras constitucionais de distribuição de competência no sistema federativo brasileiro**

A competência legislativa para a edição de leis de tutela das florestas (e várias outras matérias ambientais) decorre do art. 24, inciso VI e parágrafos 1º ao 4º, da CRFB. Trata-se de competência legislativa denominada *concorrente*. Ao lado desta, pode-se apresentar as competências legislativas *exclusivas, privativas, remanescente, suplementar e reservada*, que, são distribuídas pela Constituição aos diversos entes federados. Interessa no momento o delineamento da competência concorrente, distribuída entre União e Estados, conforme o art. 24, CF, notadamente, para legislar sobre florestas, como dito.

Caracteriza-se como concorrente porque fica a cargo da União a fixação de *normas em caráter geral* sobre a matéria determinada, a qual será tratada de forma específica, particularizada conforme as peculiaridades locais, por cada um dos Estados-membros, DF e Municípios, conforme suas necessidades. Conforme refere JOSÉ AFONSO DA SILVA, é composta por dois elementos, a saber, “a possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa, e, primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos)”. É o que se pode denominar competência suplementar supletiva dos Estados, segundo ALEXANDRE DE MORAES.

Compete, pois, à União editar leis de caráter geral e aos Estados-membros, DF e Municípios, estabelecer normas e leis que atendam às particularidades de cada uma das regiões. A doutrina, como visto, que costuma ainda referir-se à chamada competência suplementar, nada mais quer exprimir que o exercício da competência concorrente por estes últimos entes federados naquilo que lhes é próprio, isto é, no sentido de efetivar e concretizar as *normas gerais* e programáticas editadas pela União ou a edição de normas ante a ausência daquelas, de cunho geral, pelos Estados (no exercício pleno da competência que lhes é constitucionalmente deferida).

A competência concorrente dos Estados em matéria ambiental exerce-se de duas formas: quando há leis gerais sobre o tema e, assim, a norma estadual será delineada por aquelas normas gerais; e, de outra forma, não

havendo leis gerais editadas sobre o assunto, caberá ao Estado, de acordo com o seu âmbito de atuação territorial, editar leis exercendo totalmente a competência sobre a matéria já que não há limitação expressa nas leis nacionais (normas gerais), de competência da União – não existem bitolas para as normas estaduais, senão os próprios mandamentos constitucionais. As normas editadas, mesmo que anteriores, de acordo com esta regra de distribuição de competência concorrente, perdem sua eficácia naquilo que contrariar lei nacional posteriormente editada, o que justifica o seu caráter de complementariedade.

Os Estados, deste modo, são dotados de competência legislativa em matéria de meio ambiente. É-lhes atribuída, ainda, competência legislativa remanescente ou reservada, bem como competência enumerada (embora em caráter de exceção). A espécie comumente denominada de reservada, assim, é a que se faz com observância da regra de exclusão, consideradas as competências enumeradas e indicadas para os demais entes federativos (União, DF e Municípios). A competência remanescente, para legislar sobre todos os assuntos que não lhes seja vedado pela Constituição, é fixada no art. 25, §1º, CRFB. Dentre estes, há aqueles de competência privativa da União e exclusiva dos municípios, as vedações decorrentes dos princípios constitucionais, por exemplo, a divisão federativa entre os Estados e o respeito aos direitos individuais da Constituição.

São dotados os Estados, ainda, da competência legislativa enumerada (artigos: 18, §4º; 25, §§2º e 3º). No tema ambiental, têm-se a competência enumerada para a instituição de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões (matéria também afeita ao meio ambiente urbano). Que, para os Estados, faz-se em caráter de exceção, cuja regra é a competência reservada ou remanescente.

A competência concorrente, portanto, faz decorrer para a União a faculdade de edição de normas gerais – dizemos “faculdade” porque não as havendo a tutela será prestada pela legislação estadual e local, suplementando aquela.

Diante desta distribuição de competências constitucionais, surge o ponto central, e de difícil abordagem, questão aqui proposta: o Código Florestal de 1965, editado pela União, extrapola os limites da competência

constitucionalmente fixada para a edição de normas gerais? Disto decorre alguma inconstitucionalidade?

O Código Florestal apresenta-se como norma sem adequação constitucional naquilo que desborda da competência legislativa para a edição de normas gerais, eis a primeira conclusão.

Aliás esta constatação vem apresentada também por PAULO DE BESSA ANTUNES, que afirma, sobre o Código Florestal, que "...o espírito que o preside não é mais adequado ao atual perfil constitucional." Testifica ainda que a questão não tem merecido a devida atenção e debate, com prejuízo para o exercício das atribuições dos entes federativos. Segue afirmando:

"De fato, cabendo à União editar normas gerais sobre florestas, não me parece que se possa subsumir no conceito de normas gerais, por exemplo, as metragens definidas para as áreas de preservação permanente, conforme estabelecido no Código Florestal. O importante é o conceito de áreas de preservação permanente, não eventuais metragens. Sem dúvida, estamos diante de uma definição minuciosa e detalhista, *incompatível com a noção de norma geral.* (...)"

Uma dificuldade na abordagem do tema decorre de se desvendar o que significa a expressão "*normas gerais*" inserida no art. 24. Trata-se de um conceito jurídico indeterminado, cuja vagueza pode ensejar múltiplas interpretações.

A expressão "*normas gerais*", contida no texto constitucional, não tem sido objeto de abordagem na doutrina constitucionalista nacional de forma adequada.

HENRIQUE SAVONITTI MIRANDA, apresenta a seguinte discussão relativa à citada expressão:

"O grande problema, no entanto, reside em determinar-se o exato conteúdo, sentido e alcance da expressão 'normas gerais', insculpida na Carta Magna.(...) é enorme a dificuldade em se delimitar **o que e quais são as normas gerais** sobre cada um dos assuntos veiculados nos dezesseis incisos do art. 24. De fato, a dogmática constitucionalista brasileira carece de estudos aprofundados sobre esse tema de difícil solução." [g.n.]

E complementa, citando Paulo José Villela Lomar:

"a principal restrição à extensão do seu conceito encontra-se exatamente na autonomia assegurada a todos os entes federados (União, Estados Federados, Distrito Federal e Municípios) no art. 18, da Carta de 1988. Em outras palavras, as normas gerais a que se refere o texto constitucional não podem ferir a autonomia legislativa, bem como a administrativa, dos demais entes federados. E os parâmetros substantivos desta limitação fixados no

texto constitucional encontram-se nas atribuições respectivamente: a primeira, deferida aos Estados Federados para suplementar a legislação federal de normas gerais com vistas a atender a suas peculiaridades, conforme os parágrafos segundo e terceiro do art. 24, e, a segunda, aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, consoante o inciso I do art. 30.”

O problema relativo ao exercício da competência concorrente também é vislumbrado na disciplina das licitações e contratos públicos, notadamente, à vista do que dispõe o art. 22, XXVII, da CRFB. E, sobre aquela expressão diletante, salienta EDMIR NETTO DE ARAÚJO:

“Sempre se advertiu que, à falta de definição precisa, constitucional ou infraconstitucional, do que sejam *normas gerais*, não se deve admitir como tal a imposição de padrões detalhados pela União às demais unidades da Federação, configurando propriamente intervenção executiva.(...)

*Normas gerais*, então, seriam (como é curial) as **não específicas** de cada ente, e procurou-se mesmo, doutrinariamente, estabelecer que se contrariam nas assim chamadas *leis nacionais* (...)

Com efeito, a adotar-se a interpretação estrita pouco ou nada se deixa às demais unidades federativas para que sobre a matéria disponham, de acordo com suas peculiaridades, regionais e locais.”

No intuito de trazer subsídios para a inteligência do que venham a ser as ditas *normas gerais* MACHADO (2004), recorre ao direito comparado, e, de forma elucidativa apresenta a regra vigente na Alemanha:

“...a Federação pode legislar no domínio da competência concorrente, ‘quando aparece a necessidade de regulamentar a legislação federal:

‘1) porque uma questão não pode ser regulamentada eficazmente pela legislação nos diferentes Estados (*Länder*);

‘2) porque a regulamentação de uma questão por uma lei de um Estado (*Länd*) poderia afetar os interesses de outros Estados (*Länder*) ou da coletividade;

‘3) porque a proteção da unidade jurídica ou econômica e especialmente a manutenção da homogeneidade das condições de vida além das fronteiras de um Estado (*Land*) exigem tal medida.”

UADI LAMMÊGO BULOS posiciona-se na discussão afirmando:

“normas gerais são as que contêm declarações principiológicas, dirigidas aos legisladores, condicionando-lhes a ação legiferante. Recebem a adjetivação de ‘gerais’, porque possuem um alcance maior, uma generalidade e abstração destacadas, se comparadas àquelas de normatividade de índole local. Conseqüência disso, elas não se prestam a detalhar minúcias, filigranas ou pormenores. As matérias que lhes são afeitas não podem ser legisladas por outros entes federativos, exceto nos casos expressos de suplementação”.

Pelo que se depreende, de forma adequada, e numa interpretação literal, o primeiro critério para o delineamento do alcance da expressão refere-se a hipótese em que por razões técnicas, administrativas e outras, há obstáculo para que o Estado de forma adequada exerça sua atividade legiferante. E nos dois últimos, revelam-se preocupações nitidamente de âmbito nacional e ou, internacional, conforme a hipótese – a justificar a necessidade de uma legislação editada pelo ente federal a quem corresponde zelar pelos interesses nacionais e transnacionais em que se envolve determinado Estado.

CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, assim se manifesta sobre a inteligência da expressão “*normas gerais*”:

“a) preceitos que estabelecem princípio, os fundamentos, as diretrizes, os critérios básicos, conformadores das leis que necessariamente terão de sucedê-las para completar a regência da matéria. Isto é: daquelas que produzirão a ulterior disciplina específica e suficiente, ou seja, indispensável, para regular o assunto que foi objeto de normas apenas ‘gerais’

“b) preceitos que podem ser aplicados uniformemente em todo o País, por se adscreverem a aspectos nacionalmente indiferenciados, de tal sorte que repercutem com neutralidade, *indiferentemente*, em quaisquer de suas regiões ou localidades.”

É importante verificar que a discussão quanto à adequação constitucional de normas editadas pela União no exercício de competência legislativa concorrente, não obstante fora do âmbito do direito ambiental, já é apresentada pela doutrina, embora sobre tópico específico. Os comentários ao exercício para se explicitar o seu significado e amplitude servem, para a análise do problema aqui proposto.

Arremata-se apresentando os ensinamentos de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, sobre, a lei de licitações e contratos administrativos: “*De fato, se um dispositivo da lei federal contiver norma específica, estará fatalmente em contrariedade com a Constituição Federal, e, em consequência, maculado de vício de inconstitucionalidade*”. Apontando o vício de inconstitucional pela extrapolação da competência da União pelas normas gerais.

Buscando esmiuçar a postura aqui adotada pela falta de adequação constitucionalidade do Código Florestal Nacional, tal como as normas estão



dispostas, vale adotar, pela clareza da exposição e critérios apresentados, a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello.

### **A) Critérios apresentados por Celso Antonio Bandeira de Mello**

Tomando-se em consideração o duplo critério adotado por Celso Antonio Bandeira de Mello, já antes citado, pode-se iniciar a discussão sobre a inadequação do Código Florestal nacional, naquilo que trata da competência concorrente constitucionalmente repartida em matéria ambiental para a edição, pela União, de normas gerais.

*Primeiro critério.* Normas que veiculam os princípios, os fundamentos, as diretrizes, os critérios básicos, conformadoras “das leis que necessariamente terão de sucedê-las” com o objetivo de terminar e permitir a efetivação das normas sobre a matéria.

A partir deste critério pode-se verificar que se exigem efetivamente que as normas sejam dotadas de certo grau de generalidade e abstração, indicativos da noção principiológica e os critérios básicos da matéria necessária à configuração dos institutos, no caso, relativo a tutela das florestas. Isto porque os princípios são as vigas mestras, cujo grau de abstração o torna imune às modificações do direito positivo, tornando-se postulados que suplantam o tempo, conforme a matéria normada em consonância com a Constituição. Como tais são normas jurídicas insertas (explícitos) ou inferidas (implícitos) de um dado ordenamento jurídico. Vinculam o Estado e os particulares, seus destinatários.

De certo os critérios básicos podem ser entendidos como os critérios fundantes, cuja análise torna possível o desenho do instituto jurídico a que se refere. Uma comparação pode ser feita com as normas-regras, assim denominadas por Robert Alexy, ao extremá-las dos princípios. Isto porque de tais critérios básicos é possível a conceituação e distinção entre os diversos institutos jurídicos, dos mais variados ramos do Direito.

Tomando-se em consideração já este critério, percebe-se que o Código Florestal vai além dos limites constitucionais naquilo que respeita a competência da União em legislar sobre normas gerais para a tutela das florestas (art. 24, VI, CRFB).

O art. 2º, e seu parágrafo único e §1º; art. 8º; art. 16, o seu §5º, 6º; art. 19, §1º e 2º; art. 37-A, §6º; são exemplos de normas específicas contidas no Código Florestal, Lei 4771/65.

Dentre as normas apresentadas, estão, pois, as que definem os limites das APP e RL. Interessam ao presente trabalho, pois, estas mesmas normas, conforme o recorte temático adotado.

É de se ver que o art. 2º contem normas específicas que traçam os limites das APP para todo o país em função, por exemplo, da largura dos cursos d'água. De forma diversa, e contendo normas genéricas, igualmente, em relação às APP, têm-se os art. 1º, §2º, II e art. 3º. Genéricas porque, partindo-se da conceituação legal fixada pelo primeiro, estabelece-se os bens objetos de proteção, os acidentes geográficos que necessitam de tutela, à vista de seus atributos ecológicos e para a preservação do solo, pela beleza cênica e valor histórico e artístico, proteção e uso militares, etc. Não se fixa um limite único para todas estas últimas hipóteses, a ser observado em todo o vasto território nacional. Conclusão que já encontra eco na doutrina especializada, que, atesta tratar-se de norma geral, as que estabelecem as APP em função “de características gerais que merecem ser preservadas”, sem fixação de “metragem”<sup>33</sup>.

Não se tratam de normas principiológicas. São normas-regra, fixam limites não-gerais. Ferem este critério (tornando-se normas específicas), na medida em que abraçam um campo de incidência das normas sem deixar qualquer margem para a disciplina regional e local, exigida, para a efetividade de normas ditas gerais. Onde está, pois, a função dos legislativos regionais e locais neste particular? Só podem ampliar as restrições, como entende certa parcela da doutrina? A norma federal exauriu o conteúdo máximo da disciplina, de forma que nada mais restou aos Estados, com vistas à implementação de suas políticas locais, para atender aos seus próprios e legítimos interesses locais.

Ferem a liberdade de legislar dos Estados e Municípios, notadamente, porque obsta que estes mesmos entes federados disponham de normas

---

<sup>33</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências...** p. 315.

específicas próprias a atender seus peculiares aspectos, em atenção a grande diversidade entre os entes da federação.

No Capítulo III, por exemplo, vislumbrou-se que conforme a vocação de cultivo da terra, o tipo de cultura e as peculiaridades geográficas e hidrológicas, e outros aspectos econômicos locais, há um grande prejuízo para os proprietários. Fato que decorre da incidência daqueles limites nacionais fixados pelo Código Florestal, em grande medida.

É oportuno apresentar uma discussão salientada por PAULO DE BESSA ANTUNES, inclusive, ao comentar as normas do art. 2º, do Código Florestal, de que parcela da doutrina afirma poderem os Estados estabelecerem maiores restrições que aquelas já fixadas na lei nacional, bem como de que a interpretação pretoriana “não admite que os Estados criem restrições que não estão contempladas na norma federal”<sup>34</sup>. Segue, na mesma oportunidade, com crítica acertada “visto que nada assegura que restrições maiores signifiquem que as peculiaridades locais estejam sendo atendidas”, sem desprezar ainda que endossar a tese de se lhes ser reservada apenas “maiores restrições” pode ainda ser a deflagração de maior degradação ambiental e conflito entre os entes federativos.

A situação assim verificada obsta, por certo, tal como tem sido entendidas e interpretadas que as normas federais de tutela das florestas causam ingerência nas estaduais e municipais, impossibilitando a fixação de políticas públicas adequadas às realidades regionais e locais, como exemplo a invasão de competência da União para a edição de normas gerais para a tutela das florestas, na fixação dos limites, das “metragens”, das APP. Não estabelecem as normas acima citadas do Código Florestal apenas e tão somente princípios e regras básicas, mas interferem nas peculiaridades de cada um dos entes federados, obstando a ação legiferante destes, também deferida constitucionalmente.

Não se despreza que tais fatos possuam uma justificativa histórica, notadamente pelo perfil centralizador da interpretação das Constituições, capitaneada inclusive pelo STF ao longo de sua existência<sup>35</sup>. Contudo, a atual Carta Política não abre espaço, nem em seu texto, nem nos princípios que a

---

<sup>34</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências...** p. 301 e 316.

<sup>35</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências...** p. 158, 160-164, 170 e 175.

informam – explícita ou implicitamente –, para que tal interpretação permaneça, embora, tenha sido esta a tendência verificada.

GILBERTO BERCOVICI, após comentar que a adoção do federalismo cooperativo no Brasil, inclusive como o mais adequado ao desenvolvimento das tarefas próprios do Estado Social, arremata, citando Konrad Hesse:

“Esta unidade de atuação não significa, necessariamente, centralização. Precisamos, antes de mais nada, diferenciar centralização de homogeneização. Com a centralização há a concentração de poderes na esfera federal, debilitando os entes federados em favor do poder central. Já a homogeneização (*Unitarisierung*, uniformização) é baseada na cooperação, (...) A homogeneização não é imposta pela União, mas é resultado da vontade de todos os membros da Federação.”<sup>36</sup>

Como se vê a Constituição de 1988 é descentralizadora, democrática, participativa. Inclusive a própria eleição do perfil de federalismo, com inclusão entre os entes do Município, demonstra seu perfil pulverizador das atividades estatais, em atenção aos problemas e soluções locais.

Tomando-se um dos aspectos já citados e apresentados por PAULO AFFONSO LEME MACHADO, recorrendo ao critério do Direito germânico para o delineamento das normas gerais, igualmente se pode afirmar haver invasão de competência, na medida em que a União legisla numa matéria que, disciplinada pelos Estados, poderia de forma mais adequada atender à aspiração de preservação – sob critérios técnicos adequados à região, cultura, tradições, etc –, possuindo maior aceitabilidade social, geradora de maior efetividade social das normas postas.

*Segundo critério.* Devem as referidas normas traduzir “preceitos que podem ser aplicados uniformemente em todo o País, por se adscreverem a aspectos nacionalmente indiferenciados, de tal sorte que repercutem com neutralidade, indiferentemente, em quaisquer de suas regiões ou localidades.”

Este critério fortalece de forma definitiva a afirmativa da invasão de competência perpetrada pelas normas relativas às APP e RL do Código Florestal, bem como outras. Detalhar o critério assim apresentado.

---

<sup>36</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 57.

Os preceitos das normas gerais podem ser aplicados uniformemente em todo o País. As normas que fixam os limites das APP e RL podem, de um ponto de vista estritamente formal, ser aplicadas em todo o território nacional. Isto porque qualquer lei ou norma jurídica, válida, aspira a esta aplicabilidade.

Contudo, do ponto de vista prático, e já verificado em outros estudos<sup>37</sup>, e pelos aspectos econômicos próprios de cada região do país, não há efetividade social da legislação florestal. De um ponto de vista estritamente jurídico, este óbice também é verificado considerando-se o aniquilamento do direito de propriedade que pode decorrer da efetiva aplicação de tais normas em certos casos, o que envolve um outro problema estatal, esbarrando-se nos seus orçamentos e na burocracia estatal, para arcar com as indenizações devidas ante a implementação de tais normas pelo Estado.

A atenção aos estritos limites da competência legislativa concorrente, pela União e pelos Estados, resolveria, pelo menos de forma geral, o problema apresentado quanto ao atingimento do cerne do direito de propriedade e a liberdade inerente à livre iniciativa, visto que as normas regionais e locais, estariam mais atentas às peculiaridades locais, passando as limitações a estes direitos, assim, ao largo deste núcleo fundamental do direito subjetivo referido, que restaria preservado.

Estes aspectos demonstram a impossibilidade de utilização de um critério único para todo o País que se torne factível, implementável; bem como, de ser uniformemente aplicado, devido a peculiaridades locais, que caberia aos Estados e Municípios verificar.

Noutro giro, apresenta o critério da necessidade de preceitos que se adscrevam a aspectos nacionalmente indiferenciados. Os elementos antes já apresentados demonstram a existência de dessemelhanças regionais e locais a reclamar um tratamento atomizado, adequado a cada uma das regiões e biomas nacionalmente reconhecidos.

Pela extensão territorial brasileira, suas diferenças culturais, de regiões, de tipo de uso e ocupação da terra, da vocação econômica tradicional, não se torna adequado o uso de uma legislação linearmente e pré-concebida, a

---

<sup>37</sup> CALABRIA, Carla Simone. **Particularidades da aplicação da legislação florestal brasileira na Zona da Mata Mineira: área de preservação permanente e de reserva legal**. 2004. 132p. Dissertação (Mestrado em Ciência Florestal). Departamento de Engenharia Florestal – Universidade Federal de Viçosa (UFV). Viçosa-MG.

despeito destas mesmas diferenças, para ser aplicada de forma unívoca em todo o país. Fere-se, mesmo, o princípio de justiça, da igualdade, que deflui de se tratar desigualmente os desiguais, na medida de tais diferenças.

O terceiro elemento integrante deste critério realça que os preceitos normativos gerais devem repercutir *“com neutralidade, indiferentemente, em quaisquer de suas regiões ou localidades”*.

Com este último elemento do segundo critério fica descaracterizada como norma geral as citadas normas do Código Florestal. Note-se que a aplicabilidade de tais normas de forma harmônica e indistinta para os seus vários destinatários é, outrossim, patente, pela só verificação da necessidade de que o Estado se responsabilize pelo dessapossamento e inutilidade econômica gerada para os proprietários rurais, notadamente, em regiões do Sudeste do País<sup>38</sup>. Fato que se comprova pela análise das repercussões econômico-sociais para estes mesmos proprietários<sup>39</sup>.

## **B) Exercício ilegal da competência regulamentar do Executivo Federal**

Antes de apresentar outros argumentos que testificam a inadequação constitucional das normas específicas do Código Florestal, vale salientar que a situação ainda é mais grave, no âmbito do conjunto normativo federal de tutela das florestas (e ambiental de forma geral).

Exemplos gritantes da ilegalidade perpetrada pelo Executivo Federal são as Resoluções nº 302, de 20.03.2002; nº 303, de 20.03.2002, e nº 369, de 28.03.2006, expedidas pelo CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente), órgão integrante do SISNAMA.

Tais resoluções apresentam limitações e “metragens” em hipóteses que a lei, o Código Florestal, não as apresentou, embora tenha apresentado situações ou “características gerais que mereçam ser preservadas”, em que se impõe a proteção, que há de ser estabelecida pelos Estados. Nítida norma geral, que dá margem de liberdade aos Estados (competência concorrente) para que fixem seus próprios limites, como têm-se defendido.

---

<sup>38</sup> VIANA, E. C. **Análise jurídico-dogmática...**

<sup>39</sup> Vide também: CORRÊA, *ob. cit.*

Vieram as resoluções de 2002, sob o pretexto de regulamentar os artigos 2º e 3º do Código Florestal, portanto, extrapolaram os limites legais. O fez, inclusive, com o uso da mesma técnica dispensada no Código Florestal, sobre as quais são lançadas muitas críticas.

PAULO DE BESSA ANTUNES, acentua, com propriedade, comentando as referidas resoluções:

“Como foi o caso da delimitação de áreas de preservação permanente ao redor de reservatórios artificiais, equivalente a 100 (cem) metros na área urbana, por RESOLUÇÃO do CONAMA. É indiscutível que a Resolução CONAMA nº 302/2002 inovou, pois estabeleceu metragem não prevista em lei. (...)

“Os artigos 3º (Resolução 302/2002) e 4º (Resolução 303/2002) do Conselho Nacional do Meio Ambiente afronta diretamente a ordem jurídica democrática, pois invadem competência constitucional dos Estados-Membros da Federação em legislar supletivamente as normas gerais estabelecidas pela União sobre florestas, no caso, o Código Florestal. No caso concreto, o art. 2º, b, do Código Florestal não definiu uma metragem a ser considerada como áreas de preservação ao redor de lagos, lagoas ou reservatórios naturais ou artificiais.”<sup>40</sup>

O poder regulamentar há de ser exercido nos limites da lei que visa implementar, não pode, a pretexto de o fazer, ir além dos seus limites, inovando na ordem jurídica, criando direitos e obrigações que não decorram diretamente da lei. Daí surge a ilegalidade apontada.

Não bastasse o reconhecimento, numa postura centralizadora da Administração e do próprio Poder Judiciário, na interpretação da Constituição e das normas florestais federais, para mais centralizar, vem o CONAMA, expedir tais resoluções, fora dos limites legais, impondo aos particulares obrigações inexistentes na lei. E mais, invadem competência dos Estados, e, assim, promovem ainda maior conflito no exercício das competências legislativas e administrativas. Fato agravado na seara ambiental, onde impera grande discussão (e caos) quanto a atuação dos entes federados, sua cooperação e poder normativo, comprometendo-se, assim, a proteção que o meio ambiente requer e que é determinação constitucional.

---

<sup>40</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências...** p. 322-323.

### **C) Afronta a princípios constitucionais das “normas gerais” do Código Florestal: federativo, da proporcionalidade e da subsidiariedade**

A não adequação aos princípios insertos na Constituição Federal é também verificada quando com estes se defronta o atual Código Florestal.

O *princípio federativo* é o que orienta a organização de um determinado Estado Federal ou dada federação, sofrendo forte influência histórica do processo de formação desse mesmo Estado nacional. É caracterizada pela “união de coletividades públicas dotadas de autonomia político-constitucional, autonomia federativa”, sendo dois tipos de entidades, portanto, que a caracterizam: a União e as coletividades regionais autônomas.

Outro aspecto importante a destacar decorrente do referido princípio está na autonomia dos entes federados. Como acentua JOSÉ AFONSO DA SILVA<sup>41</sup>:

“A *autonomia federativa* assenta-se em dois elementos básicos: (a) na *existência de órgãos governamentais próprios*, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; (b) na *posse de competências exclusivas*, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido. Esses pressupostos da autonomia federativa estão configurados na Constituição (arts. 17 a 42).

Vem secundados tais ensinamentos pelo Prof. KILDARE GONÇALVES CARVALHO, que salienta: “Por envolver técnica de descentralização do poder político, o Estado Federal revela dois princípios que o distinguem de outras formas de Estado: o princípio da *autonomia* e o princípio da *participação*.” Segue-se, no entanto, a complementar a noção de um ponto de vista pragmático:

“A idéia da federação não se exaure apenas no plano jurídico. Ela envolve também o federalismo como princípio que harmoniza a diversidade com a unidade, o plural como singular, o geral com o particular. O federalismo é aí entendido como uma concepção de vida, acarretando um comportamento da sociedade civil direcionado para a liberdade, em razão da noção mesma da descentralização que se acha presente na federação.”

Tanto a repartição de competências legislativas quanto as materiais, e as incumbências estatais impostas a cada ente federal, por sua vez, é que dão

---

<sup>41</sup> SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito...** p. 102.



a tônica do espírito que sobrepara ao federalismo adotado, conforme cada direito positivo, conforme cada Estado, sem que se possa desprezar o elemento histórico da formação e unidade de cada um dos povos.

A análise de tais elementos que compõem a noção do federalismo deixa antever que a inobservância no exercício da competência concorrente pela União, no Brasil, pode ensejar séria afronta à Constituição, malferindo o federalismo.

A União, na edição do Código Florestal, estabelecendo normas que escapam aos limites das normas gerais, na forma prevista pelo art. 24, CRFB, interfere na *autonomia* dos demais entes federados.

Prevê a Constituição a existência de um “vazio normativo”, eloqüente, assim pensado, a ser preenchido, exatamente para atendimento das peculiaridades regionais e locais, com as normas específicas. Isto não torna a situação sem regramento, por haver União se encarregado de toda a normação, geral e específica, aniquila-se a tarefa legislativa, na matéria, com a competência dos Estados e Municípios, assim distribuída constitucionalmente. É que a “distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado federal”<sup>42</sup>.

“Não me parece razoável que apossamos conceber que a simples fixação de metragens possa ser compreendida como uma norma geral. De fato, o geral é o estabelecimento, por lei federal, da necessidade de que as florestas e as demais formas de vegetação às margens dos cursos de água sejam consideradas de preservação permanente. A distância a ser adotada é uma medida local que deverá corresponder às necessidades reais de proteção ambiental.”<sup>43</sup>

Fundado nisto é que se reconhece o reforço do argumento relativo ao primeiro critério antes analisado, a partir de Celso Antonio Bandeira de Mello, visto que os princípios ou critérios gerais não podem extrapolar os limites constitucionais da competência concorrente a ponto de atingir o núcleo de exercício daquela competência concorrente deferido aos Estados e Municípios, no âmbito do federalismo brasileiro.

Não é objeto da presente tese o delineamento do princípio da proporcionalidade (reconhecido como decorrente do sistema constitucional e por muitos identificado com o princípio da razoabilidade), e dos seus

---

<sup>42</sup> SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito...** p. 453.

<sup>43</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências...** p. 315.

subprincípios: *adequação, necessidade e proporcionalidade “stricto sensu”*, contudo, serve o mesmo como reforço da tese da inadequação constitucional do Código Florestal à Constituição de 1988.

Aponta na doutrina que o princípio da proporcionalidade foi traduzido do direito alemão, e tem como origem terminológica o *princípio da lesão menos gravosa*.

Os princípios determinam uma máxima de proporcionalidade que se desdobra em três aspectos: *adequação; necessidade* (o melhor meio) e *de proporcionalidade estrita* (como um postulado de ponderação propriamente dita). Consistem, pois, no cotejo dos valores sociais em jogo nos conflitos para aplicar a lei ou interpretá-la. Estes elementos que integram o método de interpretação da Constituição com base na ponderação dos interesses por ela protegidos.

O campo de aplicação do referido princípio, tal como salienta GILMAR FERREIRA MENDES, é ainda mais amplo, visto que, não só utilizado para a análise das restrições aos direitos, aplicando-se também para “dizer o equilíbrio na *concessão* de poderes, privilégios ou benefícios, servindo de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico. E complementa:

“No âmbito do direito constitucional, que o acolheu e reforçou, a ponto de impô-lo à obediência não apenas das autoridades administrativas, mas também de juízes e legisladores, esse princípio acabou se tornando consubstancial à própria idéia de Estado de Direito....”

Contextualizando a discussão, reforça-se a tese da inadequação constitucional de certas disposições do Código Florestal (normas específicas). Tal fato encontra eco na doutrina, visto que afrontar o princípio da proporcionalidade no Estado de Direito brasileiro, faz surgir, uma incongruência da norma com o texto constitucional. “A inconstitucionalidade ocorre enfim quando a medida é ‘excessiva’, ‘injustificável’, ou seja, não cabe na moldura da proporcionalidade”, na medida em que este princípio tem *dúplice função*: de usar os meios adequados ao lado da interdição quanto ao uso de meios desproporcionais.”<sup>44</sup>

O princípio da proporcionalidade, neste passo, serve de complemento para o próprio entendimento da expressão “normas gerais”, visto que permite

---

<sup>44</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. p. 398.

aferir, além daqueles outros critérios e princípios asilados na Constituição, a amplitude do conceito. Delineia o limite intransponível do exercício da competência da União na fixação das normas de tutela das florestas (e ambientais), que, sob nenhuma hipótese pode avançar sobre o âmbito da autonomia federativa dos demais entes federados, como, pela lei atual, se verifica acontecer.

Reforçando argumentos anteriores, rende-se ensejo, nesta oportunidade, a outro princípio que veio bem apontado por ANTUNES (2007), no âmbito da competência administrativa cooperativa entre os entes federados, a teor do art. 23, CRFB. O referido autor apresenta o *princípio da subsidiaridade*, cujo tratamento, reconhece, é pouco explorado na prática e na doutrina. Tratamento adequado dos comandos que dele decorrem, e que encontram amparo na ordem constitucional, oportunizariam, segundo reconhece o autor, melhor estruturação do federalismo, contribuindo para uma exegese constitucional descentralizadora, ao contrário do que se tem experimentado.

A força normativa de tal princípio decorre de sua inserção expressa nas normativas da União Européia, em assim do Tratado de Maastricht, que a instituiu. Textualmente salienta o art. 5º, do referido tratado, preceptivo que dá a conhecer o seu conteúdo, e a norma que dele decorre. Concretiza-se um privilégio às decisões tomadas mais próximas aos cidadãos.

Trasmudado à realidade constitucional brasileira, denota, que à União, notadamente nos assuntos afetos aos Estados membros e aos Municípios, parafraseando o citado artigo, atuar “*se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados Membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, se melhor alcançados ao nível*” de governo central, da União, salvo nas hipóteses de competências constitucionais exclusivas.

Mais facilmente atender-se-ia o princípio da eficiência (art. 37, CRFB)– se se fizesse acompanhar uma redistribuição das receitas tributárias dotando os entes locais dos recursos necessários a execução e implementação das políticas –, bem assim maior seria a transparência, o exercício da democracia participativa, melhores e mais adequadas soluções para os problemas, maior fiscalização.

Neste passo, reconhece PAULO DE BESSA ANTUNES, sintetizando, quanto à competência administrativa dos entes na Constituição Federal:

“...não há qualquer sentido de que a competência comum seja exercida de forma cumulativa e sobreposta pelos diversos entes federativos. A aplicação do princípio da subsidiariedade para o presente caso nos levaria a identificar na autoridade municipal, em tese, a autoridade mais qualificada para exercer a aludida fiscalização, desde que efetivamente amparada e municiada pelas instâncias superiores.”

O princípio da subsidiariedade, que também se insere no contexto da Constituição pátria, é aplicável também no âmbito da distribuição das competências legislativas, como anota KILDARE GONÇALVES CARVALHO, acentuando o seu papel na descentralização das tarefas entre os entes federativos:

“Nessa perspectiva, o princípio da subsidiariedade é aquele pelo qual as decisões legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível político mais baixo possível, isto é, por aqueles que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas nas competências dos entes que compõem o tipo de Estado consagrado pela Constituição (Unitário, Regional ou Federal), e o processo de descentralização política e administrativa.”

A análise de tais princípios, calham ao desenho constitucional do texto de 1988. E com a aplicação da subsidiariedade que a norma constitucional poderá atingir plenamente o seu objetivo de conformar um Estado de Direito Democrático federativo e com base na dignidade da pessoa humana. De fato buscando ampliar a atuação das sociedades locais, enaltecendo os postulados da democracia, buscando uma solução a privilegiar a dignidade humana, a eficiência, transparência e publicidade da Administração Pública, dentre outros valores, numa maior coordenação e cooperação da atuação estatal em prol da tutela ambiental, encontra na Constituição amparo e justificação, harmonizando-se com a gama de princípios que integram a ordem vigente, o que também o legitima.

#### **D) As “normas gerais” na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: o papel inafastável dos Estados membros em suas tarefas constitucionais**

A discussão sobre o alcance da expressão “normas gerais” chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF), quanto à aplicabilidade de norma constante da Lei Geral de Licitações e Contratos Públicos.

O Min. Carlos Velloso, anotou, “Ora, se a lei, em sentido material, é norma geral como seria a de lei de ‘normas gerais’ referida na Constituição”. Entendeu o Pretório Excelso, em julgamento do pleno, tratar-se de norma específica, determinando-se a suspensão da aplicabilidade da parte final deste dispositivo questionado a Estados membros, Distrito Federal e Municípios, até a decisão de mérito a ser proferida na ADI nº 927-3-RS.

É de se destacar, igualmente, o julgamento da ADI-MC nº 2.303/RS (medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade), julgada em 23.11.2000, pelo Tribunal Pleno. Veja-se a ementa:

“Lei estadual que manda observar a legislação federal. 1. Entendimento vencido do Relator de que o diploma legal impugnado não afasta a competência concorrente do Estado membro para legislar sobre produtos transgênicos, inclusive, ao estabelecer, malgrado superfetação, acerca da obrigatoriedade da observância da legislação federal. 2. Prevalência do voto da maioria que entendeu ser a norma atentatória à autonomia do Estado quando submete, indevidamente, à competência da União, matéria de que pode dispor. Cautelar deferida.”

Esclarecendo a questão trazida na ementa da referida ação, nota-se que a postura do Supremo veio exatamente para a preservação da competência legislativa concorrente do Estado, de forma que este não possa abrir mão de legislar nos aspectos próprios, editando normas específicas no âmbito da competência concorrente. Do voto do então Ministro Sepúlveda Pertence, vê-se, claramente, de que a “mera remissão ao teor das normas federais que ultrapassassem a competência federal –, a legislação estadual representaria uma demissão de competência estadual, o que também é inadmissível”.

Outras decisões quanto ao reconhecimento da competência legislativa dos estados fundada no art. 24, da CRFB, podem ser vistas na ADI 1086 MC/SC – Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade – Rel. Ilmar Galvão. Julgamento: 01/08/1994 (Publicação: DJU 16/09/1994); também a ADI 1278 MC/SC – Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Rel.: Marco Aurélio – Julgamento: 18/05/1995 (Publicação: DJU 14/06/1995). Nesta se vê o claro reconhecimento da legitimidade da lei estadual “para legislar sobre proteção e defesa da saúde é concorrente – inciso XII do artigo 24 da Constituição Federal.”

Infelizmente esta não é a posição firme, segura e pacífica do Supremo. Reconhece-se que o STF, de forma geral, “tem se inclinado em atribuir à

legislação federal, independentemente de seu conteúdo concreto, a natureza de norma geral”, embora se reconheça que nem sempre tais questionamentos estejam adstritos à matéria ambiental.

Ocorre, no entanto, que as decisões como as antes citadas, apresentam-se como precedentes indicativos daquela solução, que, pela conjugação com os princípios constitucionais e os demais fatores, notadamente próprios do espírito federativo abrigado na Constituição, que se assenta na própria índole descentralizadora, para a realização dos comandos e valores que dessa defluem.

Por fim, permita-se jungir a tais argumentos outro, próprio da atual espírito hermenêutico, crítico e criativo. Tendência que vem sendo acentuada em movimento para viabilizar a prioridade da efetiva tutela dos direitos ou interesses sociais e coletivamente relevantes, conforme aponta ASSAGRA ALMEIDA (2003), o que deve ser realizado ainda de forma prioritária preventiva<sup>45</sup>. Não se trata de devaneio a invocação de tal *modus* interpretativo. Invocando-se aqueles princípios de assento constitucional para a tutela dos interesses e direitos coletivos, de que faz parte o direito ambiental, socorrerá ao legislador, sendo também destinatário daqueles, uma vez que se dedique a elaboração de uma legislação afeita a tais propósitos, preventivos, prioritários e de máxima concretização para os direitos deste jaez.

### **6.6.2. Tendência política de regionalização em matéria ambiental**

Não bastassem esses últimos argumentos estritamente jurídicos, outro existe a demonstrar uma maior parcela de atuação dos Estados no âmbito das políticas ambientais, nos estritos limites da competência concorrente fixada constitucionalmente.

Tome-se como exemplo de atuação localizada/regionalizada, desde o projeto inicial, de 1991, da Política Nacional de Recursos Hídricos que se extrai de trabalho recente sobre a evolução da legislação que a instituiu, notadamente sobre matéria ambiental, e a adoção dos modelos de agências reguladoras no âmbito da política de recursos hídricos.

---

<sup>45</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra. **Direito Material Coletivo...**p. 458-459.

Dois são os instrumentos previstos para a gestão: a outorga dos direitos de uso e a cobrança pela utilização dos recursos hídricos. A outorga deverá fundamentar-se em critérios e prioridades estabelecidas no Código das Águas e na legislação correlata. Já a fixação de tarifas para a cobrança, **segundo o Projeto, será feita pelo Poder Executivo, a partir de certos critérios, dentre os quais, as peculiaridades regionais e a disponibilidade hídrica.** Quanto ao SINGREH, a estrutura organizacional prevista para a gestão está descrita no quadro a seguir.<sup>46</sup>

Críticas advieram, no curso da tramitação do projeto, com as modificações trazidas em 1995, com o substituto neste particular:

“Outro elemento importante, decorrente da concepção de gestão descentralizada, é a conexão entre as gestões ambiental e dos recursos hídricos. O posicionamento da ABRH, expresso na Carta do Rio de Janeiro, e apresentada na Audiência Pública, em 1993, fundamenta-se no reconhecimento de que existem peculiaridades regionais, “...*situações típicas que talvez mereçam políticas, sistemas e modelos de gerenciamento diferenciados*” (Barth, 1993: 32). E o reconhecimento dessas peculiaridades é a base para a adoção de medidas que visem o desenvolvimento sustentável, a proteção e a conservação dos recursos naturais. “ *O modelo brasileiro de gestão de recursos hídricos é de formulação extremamente complexa, pois precisa considerar as grandes diversidades nacionais deste País continental e conciliar um dos princípios básicos de gerenciamento de recursos hídricos, que é a adoção da bacia hidrográfica como unidade de planejamento e gerenciamento como o sistema federativo*” (Barth, 1993:34).

“A primeira reunião conjunta das Comissões foi caracterizada pelos depoimentos e avaliações do Projeto de Lei de autoria do Executivo Federal. A principal defesa da proposta de criação da ANA foi proferida pelo Ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, segundo o qual: “ ... *a criação da Agência Nacional de Águas não seria necessária se não fosse para fortalecer a descentralização da gestão ambiental dos recursos hídricos, algo feito por meio do fortalecimento dos comitês de bacia*” (1999: 4 – 5).”

Contudo, conclui o referido autor, que o processo de descentralização não foi implementado com mecanismos políticos que permitiram a continuidade da centralização política no executivo (sobretudo Federal): “O primeiro problema é que a Lei, conforme foi sancionada, é o resultado de um cerceamento do princípio do descentralização da gestão. Foram vetados itens cruciais para a efetivação de uma gestão descentralizada.”

Este viés também é experimentado no âmbito das demais políticas ambientais, tal como se depreenda da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente. Veja-se, por exemplo, que dentre os princípios desta política, o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras. Decorre daí que “as zonas destinadas à instalação de indústrias passaram a

---

<sup>46</sup> SOARES, Jéferson Boechat. **Inovações...** p. 51.

ser definidas em esquema de zoneamento urbano, aprovado por lei, que compatibiliza as atividades industriais com a proteção ambiental”<sup>47</sup>, demonstrando a nítida necessidade de atuação localizada, dos estados e municípios, na tarefas de proteção, fiscalização e planejamento das políticas públicas ambientais.

Não se olvida PAULO DE BESSA ANTUNES, que a organização administrativa centralizadora, impede a concretização de outro princípio constitucional, qual seja, o princípio da eficiência administrativa. Este, “consideradas as diversidades e dimensões do país, indica o caminho da descentralização como o mais aconselhado.”

Essa maior atuação local e regional – assim privilegiada no âmbito da maioria das políticas públicas, é, inclusive, fruto da ordem jurídica constitucional adotada a partir de 1988, visto que se reconhece que “de modo lento, inconstante e descoordenado, os Estados e Municípios vêm substituindo a União em várias áreas de atuação”.

Ocorre, não obstante estas constatações, que não se abandonou, ainda, seja no âmbito administrativo, seja na interpretação do próprio Poder Judiciário, a tendência centralizadora, histórica, que nos assombra, e traz prejuízos à efetivação do federalismo brasileiro e a melhor realização da tutela ambiental no Brasil.

### **6.6.3. Conclusão: a adequação ao novo sistema constitucional**

A nova configuração dos assuntos ambientais tratados constitucionalmente deixam antever a inadequação do Código Florestal, seja pela estrita análise das competências constitucionais ou do pacto federativo, que se liga de forma visceral ao perfil de atuação administrativa nas políticas ambientais. Se o Código Florestal fosse editado após 1988, fatalmente, apresentar-se-ia flagrantemente inconstitucional, na medida em que vai além, prescrevendo normas de cunho nitidamente particulares e específicas, com a invasão da competência, complementar e suplementar, de Estados e Municípios. Seria uma “inadequação formal da lei”, diante da nova ordem

---

<sup>47</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental**. Curitiba: Arte & Letras, 2008. p. 91.



jurídica instituída, para fazer um paralelo à chamada inconstitucionalidade formal, difundida na doutrina, a ensejar o controle concentrado de constitucionalidade. Esta última foi sintetizada nas palavras de PAULO BONAVIDES, considerando-se o controle formal de inconstitucionalidade:

“O controle formal é, por excelência, um controle estritamente *jurídico*. Confere ao órgão que o exerce a competência de examinar se as leis foram elaboradas de conformidade com a Constituição, se houve correta observância das formas estatuídas, se a regra normativa não fere uma competência deferida constitucionalmente a um dos poderes, enfim, se a obra do legislador ordinário não contravém preceitos constitucionais pertinentes à organização técnica dos poderes ou às relações horizontais e verticais desses poderes, bem como dos ordenamentos estatais respectivos, como sói acontecer nos sistemas de organização federativa do Estado.

“O controle, que é de feição técnica, está volvido assim para aspectos tão-somente formais, não ajuizando acerca do conteúdo ou da substância da norma impugnada.”

E usou-se a expressão “inadequação às atuais normas constitucionais” visto que reconhece o STF, no que é seguido por grande parcela da doutrina, ao que parece de forma adequada, a impossibilidade de se reconhecer a inconstitucionalidade de legislação pretérita frente à Constituição então vigente, isto é, só é possível seja reconhecida a (in)constitucionalidade de norma publicada antes da vigência da atual constituição tomando-se como parâmetro a constituição vigente à época de sua publicação.

No vai e vem das constituições, pode-se, reconhecer se houve ou não a recepção da norma editada anteriormente a atual carta constitucional, mas nunca, também, questionar-se a constitucionalidade da legislação editada antes da promulgação da Constituição atual frente a esta, de forma que se lhe reconheça inconstitucionalidade formal (ou material). Havendo compatibilidade o fenômeno é o da recepção, não havendo, a norma não chega a integrar o atual ordenamento jurídico, posto que incompatível com o ordenamento jurídico que se inaugura e com sua norma fundante.

O Min. GILMAR MENDES, citando textos de votos dos próprios integrantes do STF, assim sintetiza a posição da corte:

“Decorre daí que a lei só poderá ser inconstitucional se estiver em litígio com a Constituição sob cujo pálio agiu o legislador.(...) E em relação a nenhuma outra.(...)”

“...a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal continua a entender que a questão da inconstitucionalidade somente se põe quando se cuida da lei posterior à Constituição.”

As indagações aqui apresentadas fazem surgir indagação sobre a recepção ou não de certas normas do Código florestal. Esta análise não fora realizada de forma clara e concreta, sequer indagada, perante o STF. E, ao que parece, vindo o mesmo a aplicá-lo quando chamado a tanto – tal como visto nas ações acima –, não se pode chegar a outra ilação senão de que as entende compatíveis com a Constituição, recepcionadas. Esposando entendimento, aliás, centralizador, na análise da competência, com prevalência das normas gerais da União (ainda que não tão gerais, como acima salientado), em relação aos demais entes federados.

Defende-se posição diversa, pelo reconhecimento da inconstitucionalidade progressiva das normas específicas do Código Florestal, naquilo que desborda da competência da União, nos termos do art. 24, da CRFB.

Ou se reconhece a incompatibilidade das normas específicas lançadas no Código florestal, deixando aos estados e municípios a liberdade de legislar sobre a matéria, ou se há de reconhecer, como ocorre em outras hipóteses, sua inconstitucionalidade progressiva, de forma que continuem a vigor as disposições da lei florestal (Código Florestal e outras) que não contrariem a Constituição até que legislação específica seja editada nos limites da distribuição de competências atual, no exercício da competência suplementar (ou complementar) do Estado membro, sob pena de deixar o meio ambiente, ao desabrigo de tutela jurídica adequada. Parece ser esta a postura mais adequada.

Neste prisma, numa análise das inconstitucionalidades que tem ganhado terreno com a *“modulação dos efeitos”*, bem assim de uma *“interpretação conforme”*, das declarações de inconstitucionalidade, não se advoga a tese de que há de reconhecer não recebidas pela ordem constitucional atual o Código Florestal, naquelas hipóteses como as instituidoras das APP, normas que extrapolam os limites das “normas gerais” próprias da competência concorrente. O que se visa é uma adequação aos parâmetros constitucionais salientados, e, assim, permitir-se aos Estados e Municípios o exercício de sua atribuição constitucional, inclusive legislativa.

Parece haver outro fundamento para este posicionamento. Reconhecendo o STF a existência de uma “mora legislativa” do Congresso

Nacional, no caso do Mandado de Injunção 562, para citar as palavras de BESSA ANTUNES, e também reconhecer-se que deverá a União adotar efetivamente normas gerais, limitativas da ação estadual, do ponto de vista principiológico, por exemplo, alterando o atual Código Florestal, estando em “mora” por não tê-la editado até hoje, no vigéssimo aniversário da Constituição, com o fim de adequá-las à ordem constitucional instituída em 1988. “Mora” que também pode ser atribuídas aos Estados membros, no exercício de sua competência legislativa complementar.

Surge daí o problema: e neste interregno como fica a competência dos estados? A resposta passa pela análise sistemática da própria competência concorrente fixada no art. 24 da CRFB, bem assim pelo prisma pragmático que esta interpretação encerra, atentando-se para o valor maior de tutela constitucional, o direito fundamental ao meio ambiental ecologicamente equilibrado e da máxima efetividade da normas definidoras de direitos fundamentais.

Editada norma estadual, diante da norma que especifica a competência concorrente, há de se reconhecer a competência legislativa, não plena, mas supletiva dos Estados, adstritas aos limites das normas gerais do Código Florestal, qual sejam, as que definem os institutos, como a APP, seus princípios gerais, dentre outras, desconsiderando-se as “metragens” ou limites impostos na lei federal, que desbordam das normas específicas.

As normas federais, por sua vez, devem ser entendidas como válidas e vigentes, aplicando-se pois aos Estados membros e municípios (em sua áreas rurais), inclusive, até que este edite norma própria, na forma acima referida. Isto, para que não se deixe ao desabrigo a tutela do meio ambiente, bem muito caro, valor constitucionalmente reconhecido, direito fundamental, coletivo , transfronteiriço e transgeracional.

Sobrevindo novo Código Florestal, adstrito aos seus limites de “normas gerais”, verificada a não adequação da legislação ambiental (florestal) estadual a esta nova lei nacional, que fique sobrestada sua aplicação, na forma já definida no art. 24 da Constituição.

Não se pode admitir, no entanto, é que os Estados e municípios se curvem diante de uma norma que não se coaduna com atual Carta Política, adscrevendo-se a uma proibição inexistente quanto ao seu campo de atuação

legislativa – que aliás é inderrogável e indelegável nos termos constitucionais – deixando de promover a adequada proteção do meio ambiente como também de outras liberdades e direitos fundamentais. Papel maior de toda atuação administrativa e legiferante do Estado.

Compatibiliza-se a proteção ambiental ao exercício das competências constitucionais, atento às realidades locais, seus aspectos econômicos e ambientais, bem como o pleno exercício da descentralização decorrente do perfil do federalismo.

## **CAPÍTULO VII**

### **UMA INCURSÃO SOBRE A TEORIA DA LEGISLAÇÃO E SUA APLICADA AO DIREITO FLORESTAL (AMBIENTAL)**

O comprometimento da legitimidade das normas jurídicas e a sua efetividade social, perpassam pela própria norma jurídica, sua estrutura, edição e redação.

A má redação legislativa compromete a inteligência dos comandos legais dificulta sua interpretação e, assim, pode tornar seus objetivos inatingíveis, seja pelo trabalho dos advogados e pela falta de preparação dos julgadores e demais operadores jurídicos.

A falta de uma maior atenção à técnica legislativa, devido a falta de estudos mais aprofundados no âmbito da doutrina nacional da Teoria da Legislação, já bastante evoluída na doutrina estrangeira, também compromete a qualidade dos textos legislativos.

## **7.1. A racionalização da produção legislativa: contribuição da Teoria da Legislação**

Uma idéia subjacente às discussões da Teoria da Legislação é, a de que o ordenamento jurídico, como integrante dos demais sistemas sociais que regulam e condicionam a vida dos indivíduos, deve ser encarado como um sistema, uma organicidade normativa, com coerência interna própria dos sistemas edificados conscientemente pelo homem. Outro ponto, que, também condiciona aquelas idéias e correntes de pensamento é o de um processo de racionalização da produção jurídico normativa, também aliada à idéia de um sistema racionalmente estruturado.

Pesquisas perpassam pela melhor técnica para a redação legislativa, a adequação e racionalidade na produção para evitar incongruências, impropriedades e antinomias, e, ainda, para a investigação dos melhores métodos de escolha dos conteúdos da lei, notadamente, no âmbito do meio ambiente. Nesse labor lida-se em um campo nitidamente conflituoso, com interesses antagônicos, e conceitos ainda não inteiramente fixados, do ponto de vista social e político, bem como cambiantes, tal como ocorre com o conceito de desenvolvimento sustentável

Surge, daí, a importância da presente abordagem, e do delineamento da teoria da legislação antes de avançar sobre os resultados e soluções a que se pode chegar na tentativa de conferir maior legitimidade às normas ambientais.

Como antes referido, a idéia de racionalidade está inserida na idéia de se edificar uma legislação coesa, forte e legítima.

### **7.1.1. Os sistemas de direito e a racionalidade normativa**

O uso da expressão já denota seu próprio significado. Racionalizar significa tornar um processo antes impensado ou não estruturado de modo a amoldá-lo a num mecanismo que esteja subordinado a regras e padrões de proceder ou a um método de organização. De modo mais sucinto, é “tornar

racional; tornar mais eficientes os processos de (...), pelo emprego de métodos científicos...”.

A acepção mais filosófica, tal como refere MAX WEBER, a racionalização operada no âmbito das ciências humanas vem estabelecer parâmetros de pensar metodologicamente, num processo evolutivo. Dá-se a racionalização num processo que o próprio autor pensa como meio de intelectualização decorrente da especialização científica pela qual passou a sociedade. Não se almeja contudo uma racionalidade total, completa, posto que existe, sobretudo em sede de ciências humanas, uma certa irracionalidade que decorre do próprio fenômeno social, objeto de análise. Ordena-se o real, nunca se lhe esgota.

“...como ele [Weber] a compreende [a racionalização], que ele por vezes associava à noção de intelectualização, é o resultado da especialização científica e da diferenciação técnica peculiar à civilização ocidental. Consiste na organização da vida, por divisão e coordenação das diversas atividades, com base em um estudo preciso das relações entre o homem, com seus instrumentos e seu meio, com vistas a maior eficácia e rendimento(...) caracterizada ainda esta racionalização com o uma sublimação, quer dizer, como um refinamento engenhoso da conduta da vida e um domínio crescente do mundo exterior.”<sup>48</sup>

Os processos de racionalização científica, buscam afastar a imprevisibilidade e contingência sobre o acontecimento de certo fato ou fenômeno. No Direito, não é diferente. O fato é que, com mais acerto, a constituição de um Estado sob as bases do Estado de Direito, exige, por si mesmo que sejam tomados como princípios basilares a certeza e a segurança, de forma que a crença se dê na concretização dos valores e direitos fundamentais, quer pelo Estado quer pelos particulares. Em certa medida, no correto estabelecimento das prescrições normativas de forma que os agentes que atuam em sociedade possam prever, antecipadamente, as conseqüência jurídicas de seus atos para orientá-las e condicioná-las num determinado sentido; como também no sentido de haver uma expectativa segura de que o Estado imporá a sanção para as condutas contrárias ao valores postulados pelo ordenamento. E é este sentimento que, na verdade, enseja a crença dos indivíduos na organização estatal.

---

<sup>48</sup> *Ibidem.* p. 19.

Mas um fato que assunta, apesar de se tratar de uma constatação, já antes feita por Weber, é que o processo de intelectualização crescente da sociedade permite o estabelecimento de padrões, circunscritos num dado tempo e espaço. Isto é, nada mais que a impossibilidade de fixação do certo e errado, do bom e do mal, mas, sim, a verificação de dados valores devem ser apreendidos e observados de acordo com o momento histórico em que são considerados.

Com o mesmo sentido, não se pode dizer que haja uma submissão do comportamento à validade normativa, na medida em que o processo de racionalização do direito se efetiva. No entanto, tal fato não exige a ciência de buscar sempre um atuação mais eficaz do Direito, cuja validade, primeiramente, deve se pautar nos efeitos práticos que o comando legal faz operar na órbita do sujeito, cujo comportamento a norma visa regulamentar. Isto é, a racionalidade auxilia na tarefa de atingimento dos destinatários, bem como no processo comunicativo de edição da lei, que busca na sociedade os valores que merecem atenção do Direito.

O processo de racionalização do Direito, nesta medida, é verificado a partir da própria evolução social, na medida em que seus contornos vão se tornando diferentes, no sentido de se manter consonância com os anseios sociais. Busca-se, sempre, uma melhor forma de realização da justiça, fim a que se presta o Direito, dando maior estabilidade e pacificação às relações sociais.

O processo de racionalização normativa, que faz parte de uma racionalização do próprio ordenamento jurídico, perpassa por um emprego de métodos de sistematização que tentam ordenar o sistema, retirando-lhe os vezos que o maculam, comprometendo, assim, não apenas o entendimento do conteúdo das leis, o real valor que delas deve decorrer, mas também, a própria legitimidade do ordenamento que, desta forma, não cumpre os seus fins e contradiz sua certeza e segurança.

Entre os aspectos a serem abordados e que se afiguram como vícios ou empecilhos ao próprio conhecimento das normas pelos seus destinatários, os quais devem ser de algum modo transpostos, ou suas falhas contornadas, está a grande e desmedida produção de normas legislativas que não tem obedecido, quer os seus próprios fundamentos internos, quer os motivos que



determinam a sua edição. Tal como é o caso das medidas provisórias. Este problema se agrava pela falta de critério no uso da língua escrita o que torna o texto legal truncado, ambíguo e obscuro. E este fenômeno, chamado de *"inflação legislativa"*, se apresenta com um dos principais causadores do desconhecimento da lei, e sua ineficácia social. Sendo certo que esta proliferação legislativa não é fato recente. Já no século XVI, como referido por Anderzej Frycz-Modrzewski, há tantos direitos, tantas leis, que ninguém tem persistência suficiente nem memória para abarcá-las".

Diante da constatação deste fenômeno, vem se agravado por uma falta de educação cidadã, com um povo um tanto descomprometido com as coisas da política e desprovidos de um ideal de organização social interna mais solidificado, contata-se a ocorrência de antinomias, no que se refere a hierarquia das normas ou mesmo com a edição descomedida de diplomas legais sem, por exemplo, referência à derrogação de textos anteriores. Tal fato coloca em evidência um certo desvelo do legislador com a sua precípua função, a elaboração de leis.

O fenômeno da inflação normativa ganha contornos trágicos com a ausência de sistematização, entendida como racionalização e harmonização do ordenamento jurídico, no sentido de resguardar, a unidade e a ordenação. Realidade que se comprova pelo número crescente de Ações Diretas de Inconstitucionalidade argüidas perante Supremo Tribunal Federal, assim como pela constante verificação de um processo em nível jurisprudencial de um controle difuso mais acentuado.

A exacerbada produção normativa tem desprezado a técnica legislativa. Não pode deixar de atentar para seus problemas, como os referentes à redação obscura e ambígua, com erros gramaticais inadmissíveis, comprometedores da legitimidade legislação. A pertinência de tais preocupações deve-se pelo fato de que a norma, como signo, tem em vista a efetivação de um comando que se dá a conhecer pela linguagem e o processo entre emissor e receptor da mensagem, se faz pela comunicação. Esta apenas será eficiente com a devida expressão na linguagem do direito, numa perfeita sincronia entre técnica jurídica, com os aspectos científicos que subjazem a matéria normada (como é o caso particular do direito ambiental) e a aprendizagem que decorre do direito, para seu devido cumprimento.

ROBERT BERGERON<sup>49</sup> estabelece uma excelente metáfora para explicar o fenômeno normativo assinalado. Segundo ele, o corpo legislativo do Estado pode crescer sozinho. Com o tempo, cada lei cria um lugar para si mesma no ordenamento jurídico. Com o passar dos anos ter-se-á uma “floresta”, cuja vegetação rasteira será mais ou menos densa consoante a competência dos que participam do processo de adoção das leis. Figura que calha bem no âmbito do direito ambiental, cuja competência legislativa é bastante difusa na ordem jurídica interna.

A constatação de tais fenômenos explicam porque nas sociedades europeias, já ocupadas da matéria a muitos anos, os cientistas buscam implementar um processo de adaptação da técnica jurídica, bem como de reavaliação das suas condições, com vistas a conferir ao direito sua eficácia plena, utilizando-se, nesse processo, em grande medida, dos benefícios dos desenvolvimentos tecnológicos, notadamente, na área de comunicação e da informática.

Salientando-se a questão relativa à vultosa produção de normas jurídicas pelo Estado, no exercício de seu poder legislativo, vale a referência aos ensinamentos de SILVA (1993), para quem o fenômeno da *inflação legislativa* decorre de dois fatores. Primeiro por força do dilatamento do conteúdo próprio das leis. Fato agravado pela inexistência de normas revocatórias de modo expresso, ou se existentes, não proporcionam uma percepção inequívoca do direito em questão. E num segundo momento, por força da multiplicidade de fontes, bem como a padronização de atos generalizantes em detrimento dos individuais. Esta última causa, cujo significado não é deixado explícito pelo autor, deve ser tomada com reservas frente à verificação, já antes salientada quanto à necessidade de se constituir normas de caráter generalizante para uma perfeita estruturação do sistema de direito, destinado não apenas a abarcar um número considerável de casos com também servir a soluções de casos futuros que venham a ocorrer<sup>50</sup>, sobretudo, em se tratando de uma norma superior na hierarquia do ordenamento, ou de normas nacionais, como é o caso do Código Florestal.

---

<sup>49</sup> BERGERON, R. *Racionalização do Processo Legislativo e Gestão da Legislação do Estado*. Legislação, n° 11. INA, Lisboa: 1994, p 67

<sup>50</sup> CANARIS, *ob. cit.*

Como corolário da verificação do fenômeno desta irracionalidade normativa, observa-se um decréscimo da qualidade dos textos, com uma conseqüente expansão do ordenamento jurídico, em número de leis em vigor. Conforme as eloqüentes palavras do já referido autor:

“muito mais crítico se apresenta o problema, aliás, quando do seio do emaranhado normativo surge o princípio segundo o qual ‘a ignorância da lei a ninguém aproveita’, que por isso se transmutou numa das mais sérias ameaças ao próprio Estado de Direito; assim, a falta de legitimidade (ou, pelo menos, de legitimidade absoluta) desse princípio, deverá ser seriamente ponderada, e, ao menos, haveria de admitir-se, no plano do direito a construir, que , no confronto com outros princípios não menos relevantes e decerto mais inquestionáveis, como o da boa-fé, o primeiro poderia, e deveria, amíude, ceder.”

A racionalização normativa, deste modo, apresenta-se como o meio de se transpor este problema, de enfrentá-lo. Assim, os campos de atuação da sistemática jurídica se fixam em dois momentos, um de produção do direito, e outro, pela análise do direito posto, tendo em vista a sua aplicação e efetividade social. O primeiro perpassa pelos procedimentos legislativos, em seu nascedouro, e na reorganização das normas já existentes. O processo de produção ocupa-se do sujeito produtor e no objeto, isto é, no produto ou resultado, enfocando a carga político-social dos interesses em jogo no próprio processo legislativo. O segundo, pelo direito constituído, dizendo respeito sobretudo à melhoria das condições de elaboração dos textos normativos.

Vários meios apontados para se superar racionalmente o problema. Primeiramente, como um *processo de reprodução cíclica do direito ou como sistema de inoponibilidade*, cujo cerne traz idéia de reorganização dos dispositivos legais existentes, em nível de textos e estrutura do sistema (compilações, codificações, coleções e consolidações, por exemplo). Solução que não é eterna e sem maiores desdobramentos, posto que necessária uma constante *avaliação legislativa*, dos efeitos das normas, sobretudo no que tange às políticas públicas. É que existe um forte impacto sobre os gastos públicos e no que respeita ao modo de atuar dos administradores, a falta de uma consciente e coerente tomada de posição, com uma correta sistematização normativa.

Outro meio que é apresentado como forma de superação do problema, e este está delimitado à intervenção sobre o direito constituído, perpassa por

idéias ligadas a este *processo de avaliação*, na busca de se determinar a regulamentação existente e identificar normas úteis e inutilmente complexas. Esta avaliação legislativa se consolida pela via da reestruturação orgânica das leis e atos normativos, tanto dos atos do Poder Legislativo no uso de suas funções constitucionais, como também na esfera da Administração Pública, que expede normas gerais e específicas no uso de seu poder regulamentar, que também devem seguir sendo avaliadas, num processo contínuo.

### **7.2.1. Noções introdutórias**

A análise das fontes do Direito, irremediavelmente, passa pela verificação juspositivista, dogmática, que as sistematizou. A orientação mais adequada sem perder de vista conquistas obtidas. Considera a estrutura formal de produção do direito, para, nela fazer inserir novos elementos, novas fontes. Destes novos elementos destacam-se, principalmente, os do contexto social, relativamente ao agente que produz a norma, ao seu conteúdo e aos destinatários. Assim, tomando-se em consideração as lições de HANS Kelsen, em sua *Teoria Pura do Direito*, passa-se a apresentar uma estrutura ou cadeia de fontes do direito ambiental, notadamente, na disciplina da área florestal.

A despeito da crítica, lançada pelo próprio autor, quanto ao uso da expressão fontes, será a mesma utilizada pela tradição e pela facilitação do entendimento e alinhamento com o restante da doutrina. Importante é a verificação dos aspectos relativos ao que se há de tomar como fenômeno da “produção direito”, isto é, da explicação acerca de quais os meios aceitos como fontes do direito de modo amplo (notadamente das fontes materiais).

Esta análise visa clarificar tais aspectos na mira de se edificar um sistema racional de (re)estruturação do ordenamento jurídico, baseado numa hierarquia, originária na Constituição, justificadora de toda a criação de um sistema normativo válido e legítimo.

A expressão “produção do direito” admite, também, atualmente, uma compreensão mais ampla, consentânea ao seu tempo, na medida em que “evoca uma dimensão metajurídica”, pois congrega os “*atos-suporte*” e os atos capazes de gerar normas jurídicas; no seu processo, entende-se que tais

elementos compõem o que se denomina, na teoria da legislação, “*repertório potencial normativo*”.

É preciso distinguir entre fontes de direito positivo e as não pertencentes a esta categoria, como “fontes não-jurídicas”, segundo a concepção kelseniana. As primeiras encerram uma significação que se estabelece tendo em vista a própria idéia hierarquizante da validade das normas jurídicas emanadas do Estado (no bojo do ordenamento jurídico). Por isso diz-se *fonte* o que determina a produção das normas estatais. Explicando, pode-se dizer que a norma inferior é emanada por força de uma norma superior que regulamenta a sua produção. Cria-se uma nova norma como conseqüência da existência de uma norma jurídica superior, que é, assim, o seu fundamento. Esta verificação se encerra no todo ordenamento jurídico, até o fundamento último de um dado direito positivo, a Constituição. E, por isso, encontra-se no grupo destas fontes a lei e o costume.

Entretanto, não são fontes apenas a lei e o costume. Estas, na maioria dos países do sistema continental (sistema ou família romano-germânica, de direito codificado ou *civil law*), encontra seu fundamento, como no ordenamento brasileiro, na própria lei. Outras fontes também são referidas como hábeis a “gerar direito” ou mesmo úteis à sua criação. Apresenta-se, neste sentido, a jurisprudência, a doutrina e os princípios gerais do direito.

“Mas a expressão [fontes do direito] é também empregada num sentido não jurídico quando com ela designamos todas as representações que, de fato, influenciam a função criadora e a função aplicadora do Direito, tais como, especialmente, os princípios morais e políticos, as teorias jurídicas, pareceres de especialistas e outros.”<sup>51</sup>

A distinção que se firmou das fontes, em jurídica e não-jurídicas, se faz tendo em vista precisamente o caráter vinculante dentro da estrutura do sistema jurídico que as primeiras possuem e as segundas não. As fontes jurídicas assim o são por conseqüência da estrutura hierárquica do ordenamento, vinculadas que estão a ele, e vinculando, por seu turno, os aplicadores e destinatários das normas jurídicas. Em último lugar, se se fizer esta corrente lógica, estaria a “norma fundamental” pensada por KELSEN, pressuposto de todo o ordenamento. Já as não-jurídicas, nada significam em si

---

<sup>51</sup> KELSEN, H. *ob. cit.* p. 259.

mesmas para o direito, sem que a existência de uma norma as torne parte do ordenamento, ou significativos para este.

Num sistema como o brasileiro, onde no topo da pirâmide normativa se encontra a Constituição todas as demais normas retiram dela seu fundamento. Ela é norma geral, abstrata, fundamento da ordem estatal interna.

O aspecto que merece maior atenção no trato com as fontes é o fato de alguns pensadores não aceitarem a jurisprudência e a doutrina como fontes. Idéia equivocada quanto à análise relativa ao fenômeno de “produção do direito”, numa perspectiva que almeja a edificação de um ordenamento jurídico como sistema racionalizado de normas.

Dizer que a jurisprudência é fonte do direito é afirmar que o juiz quando da decisão do caso concreto cria direito entre as partes envolvidas, para o caso *sub judice*. Ainda que se esteja a aplicar uma norma que apenas atribua competência para que certo órgão crie determinada regulamentação. Forte nisto é que se pode afirmar a existência de um direito. O que ocorre, não apenas quando o juiz aplica a regra de direito na situação que lhe foi trazida para apreciação, e, com mais propriedade, quando, diante de uma falta de previsão legal específica tem ele que resolver a lide, criando o direito no caso individual, com a utilização de mecanismos de integração, analogia e interpretação (hermenêutica) jurídicas.

Efetivamente, quando o juiz aplica a norma genérica, antes posta, extraída de uma regra ou princípio do ordenamento jurídico positivo, não realiza tarefa de mero autômato. Este analisa os fatos e da Norma Maior, desta retira o fundamento para a produção de uma norma que visa regulamentar o caso concreto em última instância e, a partir daí, entra a fazer parte do direito posto, quando já transitou em julgado a decisão. O que ocorre é a produção de uma norma individual através de um processo, e, com o trânsito em julgado da decisão, é que tal análise e conclusão sobre os fatos se tornam norma, excluída toda apreciação diversa.

O Juiz, como órgão do Estado, cuja função é definida por sua competência, assim, revela o direito antes já existente no ordenamento, ainda que sob bases principiológicas. Possui, inclusive, numa abordagem que escapa ao positivismo clássico, uma função social e política notórias, decorrente desta mesma decisão e dos reflexos que irá ocasionar na sociedade.

Outro argumento salienta a caracterização da jurisprudência como fonte do direito. Com as últimas alterações do CPC, promovidas entre os anos de 2005 e 2007, após a Emenda Constitucional 45/2004 (reforma do Judiciário), maior relevo e força ganharam as decisões judiciais. E, assim, não se pode negar, pelo caráter vinculante e normativo de tais institutos, sua feição de fonte do direito no âmbito do direito interno.

Conforme FABIANA DE MENEZES SOARES, quando se refere à jurisprudência, apresentando-a como reconhecedora dos princípios internos, densificadora e concretizadora das normas, comprometida com a coerência do sistema. E completa afirmando que a “criação do direito operada pela atividade jurisprudencial permite uma busca renovada do sentido das normas sintonizada com o “movimento” peculiar da vida humana”.

A doutrina, por sua vez, é também fonte do direito, mas por razões imediatas diversas das que colocam a jurisprudência entre elas. A doutrina pode ser definida como um conjunto de ensinamentos feitos por “órgãos” (indivíduos) não oficiais, isto é, que não fazem parte da estrutura estatal que possui poder de decisão vinculante. É nesta medida elemento que, embora integrado na compreensão do direito, não faz parte obrigatória desse sistema, enquanto expressão do poder do Estado, visto que dela não decorre, imediatamente, uma norma. Não possui o caráter prescritivo de que se reveste uma dada proposição jurídica, segundo a mesma linha de entendimento fundada na teoria kelseniana.

A influência da doutrina, é, salientada, inclusive, numa perspectiva histórica:

Apegando-se àquele campo da doutrina é que se costuma lhe negar o caráter de fonte. No entanto, há que se verificar que sem possuir tais atributos integrantes das prescrições normativas, não deixa de influenciar tanto a construção dos documentos legislativos, quanto as decisões, principalmente, as judiciais.

Não se pode negar que em grande número dos casos os comentadores do direito estão a analisar os fatos conflitivos da sociedade ao tempo em que eles ocorrem. É que lhes é permitido com grande agilidade, via artigos, publicações em periódicos e mesmo em livros trazer a tona questões para as quais não existe no direito posto previsão específica, dada a lentidão

característica do processo formal de produção legislativa. Regulamenta, sim, questões futuras; as quais a realidade já deu oportunidade de conhecer como merecedoras da atenção do direito. Consubstancia-se, deste modo, inegável fonte material do direito, contribuindo e delineando as matérias e o aspecto que necessita de disciplina.

Descabida é portanto a argumentação no sentido de negar que a doutrina é fonte do direito. É ela responsável pela inteligência de um sem número de institutos jurídicos sendo muitos deles de construção jurisprudencial e doutrinária, tal como é a *meação* no direito pátrio.

Não raras vezes, a doutrina dá os parâmetros para a decisão judicial, diante um ordenamento que coalhado de lacunas, que não empresta ao juiz elementos bastantes para a formação da norma individualizante que soluciona o caso em apreciação. Fato que se deve à regra do art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil que manda o juiz se valer da analogia, dos costumes e princípios do direito na efetivação da resposta buscada pelos conflitantes, diante da inexistência de uma prescrição normativa precisa.

Uma idéia que ganha terreno no direito interno e é adequada para uma sociedade plural, vem também afastar, principalmente, as tradicionais soluções de conflitos de leis no tempo ("*lex superior*", "*lex specialis*", "*lex posterior*"), num novo processo interpretativo e integrativo, para resolver problemas sob um novo paradigma.

Essa nova proposta, de fato, é bastante adequada para o âmbito do direito ambiental (direito coletivo e social típico). Neste campo dos direitos fundamentais, "o diálogo entre as fontes tem de ser coordenado e dirigido pela teoria dos direitos e garantias fundamentais", para, assim, conferir "ao sistema mobilidade necessária para garantir a proteção e a efetivação das diversas espécies de Direito Coletivo consagradas no sistema jurídico do País"<sup>52</sup>, uma vez que permite a averiguação mais precisa do estado de direito vigente, respeitante à matéria, de modo que deve esta perspectiva ser adotada.

### **7.2.2. Cadeia de fontes do direito florestal (ambiental)**

Partindo destas idéias preliminares, a estrutura das fontes é ponto central da discussão quanto à produção jurídica e a edição dos termos

---

<sup>52</sup> ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito material coletivo...** p. 465.



legislativos. Necessário, portanto, enfrentar a questão quanto à construção de uma cadeia de fontes do direito relativas à matéria ambiental, notadamente, a tutela das florestas, no Direito brasileiro. Imprescindível este trabalho, para se conseguir construir uma estrutura básica a auxiliar a edição de textos legais nesta seara.

Numa análise superficial não se pode desprezar que, sendo o direito ambiental um reconhecido ramo autônomo do Direito moderno, não obstante a sua nota característica de transversalidade, a estrutura das fontes jurídicas se aplica ao mesmo tal como tem sido apresentada pela doutrina, conforme a dogmática tradicional, não obstante com incremento na atuação participativa e na ação dos grupos socialmente organizados. A lei ambiental (leis e regulamentos), costumes, princípios gerais do direito, doutrina e jurisprudência são, notadamente, fontes do direito ambiental.

A jurisprudência é marcadamente uma fonte importante para o Direito Ambiental. Fato que deflui da grande ingerência de princípios que, reconhecidos pela doutrina ou no âmbito internacional, como fundamentais à tutela do ambiente, são aplicados e se tornam reconhecidamente legítimos, amparados pela Constituição Federal (notadamente pela abertura do ordenamento jurídico pátrio, a teor do disposto no art. 5º, §2º, CRFB), a medida que, no caso concreto, se lhe dá aplicação, como se tem verificado na atuação do STJ e do STF, numa postura mais ativista.

Note-se contudo que esta discussão não para por aqui. É necessário qualificar como fontes, num sentido amplo, tudo que se liga ao fenômeno da produção do direito – no aspecto econômico, social, religioso, inserido ou não de forma explícita no ordenamento jurídico. Isto é, apontar qual é o *“potencial repertório do conteúdo normativo”*, existente na sociedade, como fonte jurígena do direito florestal moderno.

Marcadamente o Direito Ambiental possui peculiaridades, haja vista tratar-se mesmo de um direito em constante evolução e construção, pelo fato de que suas normas, de forma mais ou menos intensa, interferem na economia, na política, nos rumos do desenvolvimento (ou sofrem direta influencia destes) e pelo fato de estarem ligadas ao direito à vida – pontos fundamentais da atuação social e da sobrevivência humanas.

Cabe a lição de BESSA ANTUNES, ao apresentar como fontes materiais do Direito Ambiental: *os movimentos populares, as descobertas científicas e a doutrina*.<sup>53</sup> Os movimentos sociais, no caso específico do presente trabalho, os movimentos ambientalistas ou ecologistas, são de suma importância na construção de uma consciência ambiental e da interferência na produção das normas jurídicas. Colocam-se como uma fonte na medida que se traduz como identificador das demandas sociais e de soluções que notadamente servem para regulamentar situações conflituosas em matéria ambiental, voltando-se para a proteção do meio ambiente. Muitas soluções, propostas e instrumentos influenciam diretamente da disciplina legal posterior, muitas vezes amparadas em sólidas descobertas científicas.

Todavia a constatação, numa posição atual mais adequada à problemática apresentada concernente às fontes do Direito Ambiental, é a de que as normas das organizações ou instituições não estatais/oficiais também se prestam, e por vezes de forma mais efetiva, à proteção da qualidade ambiental, do equilíbrio ecológico e da vida humana. Verifica-se, por exemplo, que o regramento existente no Direito brasileiro sobre as questões de biotecnologia estão adstritos a algumas normas do Conselho Federal de Medicina, que são interpretadas, numa orientação focada em valores constitucionais, para as soluções de casos concretos. Também o são as normas próprias dos organismos certificadores ambientais responsáveis pela emissão dos “selos verdes”.

Segundo uma concepção ainda juspositivista, pode-se vislumbrar o problema das *fontes delegadas*. Assim são designadas porque não decorrem da estrutura hierárquica orgânica governamental, mas são reconhecidas pelo Estado como hábeis a produzir o direito sobre determinadas matérias e em certos limites<sup>54</sup>. Afirmar que normas de instituições ou organismos não-estatais são reconhecidas hoje como fontes do Direito Ambiental, é ir além desta concepção tradicional, a qual deve ser admitida, principalmente no âmbito deste ramo do direito.

Na medida em que as pessoas ingressam, integram ou se associam a determinada instituição, estão a demonstrar a sua predisposição em comportar-

---

<sup>53</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental...** p. 44.

<sup>54</sup> BOBBIO, *ob. cit.* p. 164.

se conforme aquelas exigências institucionais. Exigências que podem estar muito a frente dos preceitos normativos atuais – na medida, por exemplo, que atendem a critério científicos mais precisos –, e, assim, influenciar um comportamento ainda mais proativo em relação à tutela ambiental. No que atine às normas e exigências próprias nos processos de certificação ambiental ou florestal, pode-se afirmar a existência deste fenômeno, próprio dos processos privados de gestão ambiental.

Este reconhecimento, coaduna-se com a visão mais vanguardista de um sistema de fontes do direito, que enxerga também no cidadão, ou melhor, na participação cidadã efetiva, organizada, como decorrência de uma democracia viva, uma nova fonte material do Direito.

A participação popular na formação da legislação ambiental, decorre, outrossim, do Princípio 10, da Declaração do Rio-1992, como informador da participação comunitária nas decisões de tutela do meio ambiente.

Como conseqüência, imperiosa a necessidade de um conhecimento das questões ambientais e políticas governamentais, a ser experimentado, com a efetivação, como pressuposto, de um *direito à informação*, numa ampla conotação, na esteira do que hoje a doutrina jurídica costuma referir-se como *princípio da verdade*. Este se apresenta como pressuposto da transparência na condução da coisa pública. Neste ponto curial a importância das novas tecnologias de informação, para a afirmação do processo de participação<sup>55</sup>.

A participação popular, é, por derradeiro, consectário lógico dos sistemas democráticos modernos e sua efetivação é o caminho mais adequado para a implementação de um direito ambiental legítimo, afeito ao seu tempo. Sem esta, não se pode almejar uma postura emancipatória.

Nesta nova sistemática das fontes de produção do direito, e seu desdobramento no Direito Ambiental, tem importância a questão relativa às normas internacionais, bem assim as normas decorrentes de tratados multilaterais firmados entre os estados na edificação dos blocos econômicos como a União Européia, ou de organismos como a Organização das Nações Unidas.

---

<sup>55</sup> Sobre o tema: SOARES, Fabiana de Menezes. **Teoria da legislação...** p. 65-113.

Esta constatação relaciona-se diretamente com uma tendência de internacionalização que o Direito Ambiental assume, visto que os problemas ambientais têm nítido caráter transfronteiriços. Em matéria ambiental, e não só para o direito ambiental em sua feição internacional, as resoluções das organizações internacionais exercem profunda influência no Direito interno, sendo que, em inúmeros casos, tem importância *in statu nascendi*. Não se esqueça que os rumos das política pública (econômicas) são exigência de organismos de financiamento internacional, como o Fundo Monetário Internacional. Acrescente-se que a experiência tem demonstrado que as cartas meramente políticas não tem logrado um resultado efetivo de gerar normas obrigatórias.

Assim é no Brasil, com o reconhecimento no âmbito da legislação interna de se haver abrigado noções como a de desenvolvimento sustentável, objeto de análise, a permear a aplicação do direito posto, numa nítida feição principiológica normatizadora global, inserta na carta constitucional desde 1988.

Destaque deve ser dado ao *conhecimento científico* como fonte de produção do Direito Ambiental. Isto porque se delega a este conhecimento, numa seara normativa própria do Direito Ambiental, a responsabilidade e competência para que os Ministérios, como o da Saúde, da Agricultura, etc., expeçam regulamentações com a possibilidade de uma maior adequação da norma aos conhecimentos científicos atuais e vindouros, preservando-se a integridade normativa (“normas brancas”) do sistema. É o que se observa das regulamentações da ANVISA, por exemplo, na indicação de produtos poluentes e ainda ao elencar as substâncias entorpecentes. Pela menor complexidade de edição estas regulamentações têm, devido ao procedimento para sua edição, maior facilidade de acompanhar as modificações surgidas e as soluções apontadas pela evolução científico-tecnológica. Existindo também hipóteses em que os conhecimentos científicos influenciam diretamente a edição de leis ou a interpretação que se lhe dá, conforme ocorreu no caso da ação de inconstitucionalidade sobre o uso das células tronco.

Deve-se admitir, por oportuno, que também caracterizam-se como fontes, reconhecidamente jurídicas, o *conhecimento tradicional*, ao qual se nega, ainda hoje, o caráter de cientificidade. Decorre também do fato de que a

cultura deve sempre ser tomado em consideração como critério de decibilidade nos conflitos.

As descobertas científicas, neste prisma, são o germen de uma determinada regra de conduta juridicamente vinculada. Note-se que servem de elemento orientador da edição da própria legislação, havendo influenciado, por exemplo, a construção do Direito Ambiental na edição do Protocolo de Quioto (decorrente das descobertas sobre o aquecimento global); o Protocolo de Montreal (sobre a proteção da camada de ozônio).

Deve-se admitir, contudo, que de grande importância é o papel atribuível às descobertas científicas no diálogo das fontes do direito no contexto atual. Verifica-se que estas descobertas, por vezes, sequer integram a ordem jurídica propriamente dita, ou mesmo porque se tornam exigências a partir de seu ingresso como conteúdo normativo positivado, ainda que através de regulamentos, tal como antes evidenciado, mas não por tais procedimentos que a ciência se integra ao ordenamento como norma de conduta.

Quando se analisa a situação numa dada relação processual, onde o juiz se depara com a avaliação de determinado dano ambiental, ou do potencial poluidor de um determinado empreendido, pode o mesmo tomar em consideração várias soluções apontadas nas avaliações de impactos ambientais realizadas nos estudos de implementação do empreendimento; como pode também levar em conta o laudo técnico apresentado pelos peritos nomeados pelo Juiz para a análise do caso. Quando realiza esta tarefa, pormenorizada de forma científica pelos *experts* nos documentos apresentados, está habilitado aplicar, ao caso concreto, e fazer-se exigir, um determinado comportamento, não especificado na lei ou outro regulamento administrativo, mas só decorrente de determinada constatação científica (soluções apontadas para o dano ambiental a impor obrigações de fazer ao empreendedor), sem permanecer sequer adstrito às conclusões do órgão ambiental licenciador, se for o caso.

Há nítida relação das descobertas científicas também com o *princípio da prevenção* e da *precaução* no direito ambiental. Embora estes princípios tenham incidência e conteúdos diversos, pode-se afirmar que ambos atuam sempre, tendo em vista determinado parâmetro ambiental fixado cientificamente. Notadamente, o *princípio da precaução*, mais amplo, e que visa tomar em consideração a preocupação transgeracional da tutela do

ambiente, serve-se de determinada constatação científica (e, não se pode deixar de admitir, também social) para obstar ou não a implementação de determinada obra ou empreendimento.

Decorre do mesmo que na dúvida quanto às conseqüências maléficas para o meio ambiente decorrentes de determinada obra, empreendimento ou atividade, deve-se optar pela não realização da obra ou atividade, sempre em apreço à tutela ambiental. Dito de outra forma, na dúvida quanto aos riscos e as conseqüências a serem experimentadas, deve-se privilegiar o estado de conhecimento atual, e manter as coisas como estão, até que se consiga antever as repercussões que de fato decorrerão para o meio ambiente. E, a partir daí autorizar-se a intervenção no meio ambiente, bem como, orientar-se as medidas protetivas, mitigadoras ou reparadoras, conforme o caso.

Neste ponto, como fator jurígeno normativo (normas gerais ou específicas para o caso concreto), as descobertas científicas devem ser levadas em consideração, quer pelo juiz, nas ações judiciais, quando da decisão, quer pelo Administrador Público, na sua atuação regulamentadora e decisória, orientada pelos princípios informadores do Direito Ambiental.

A Lei Complementar nº 95/98, e o seu regulamento contido no Decreto nº 4.176, de 28.03.2002 (que revogou o primeiro Decreto nº 2.954, de 29.01.1999), se afigura como uma iniciativa de melhor estruturação interna dos textos normativos, uma vez que dispõe, segundo sua ementa, sobre “a elaboração, a redação, a alteração e consolidação das leis”, bem como dos demais atos normativos elencados pelo art. 59, parágrafo único, da CRFB. Foi editada para regulamentar o referido dispositivo constitucional.

Ao comentar as normas da citada lei complementar, o Desembargador do TJMG, KILDARE GONÇALVES CARVALHO, apresenta alguns problemas que podem ser evitados com um texto legal que obedeça à correta técnica legislativa:

“Com efeito, no Estado Democrático de Direito as leis devem ser dotadas de certos atributos, quais sejam, precisão, clareza e densidade, para que sejam conhecidas do povo e possam ser cumpridas.

Indispensável, portanto, que se conheçam as regras disciplinadoras da técnica legislativa entendida como o modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exeqüíveis e eficazes, e que compreende aspectos como a linguagem jurídica, a distribuição da matéria tratada, e a forma de dispor o texto da lei.

De fato uma lei mal redigida e apresentada pode acarretar errôneas interpretações, comprometendo a certeza das relações jurídicas e a segurança social.”[g.n.]

Ressalta, em outra oportunidade, o mesmo autor, os pontos positivos da referida lei complementar, em lições que também permitem atestar o caos existente no âmbito da legislação nacional:

“além da formulação e sistematização de regras envolvendo técnica legislativa, o que por si só a valoriza, a Lei Complementar n. 95/98 concorre para o melhor conhecimento do ordenamento jurídico brasileiro, que se tem apresentado de forma não harmônica, repleto de incongruências e de comandos repetitivos, a necessitar, por isso, de consolidação capaz de torná-lo coerente e claro, o que certamente deverá ser alcançado como implemento das determinações do legislador complementar.”

Esta lei se apresenta como uma iniciativa exemplar no âmbito do direito interno.

Contudo, é ainda incipiente para resolver problemas relativos à inflação legislativa, às deficiências vivenciadas para a edição das normas internas e às questões que gravitam em torno dela. Visto que o processo de produção do direito é mais amplo, sendo, este um dos aspectos que, agora, possuem regramento no âmbito do direito interno.

Trata-se de uma incipiente mecanismo para a solução dos problemas que circundam a edição e racionalização do direito no âmbito interno, porque o seu objeto é bastante restrito. As normas prescritas restringem-se a estabelecer regras de cunho estrutural, isto é, que dizem respeito à forma de apresentação do texto normativo, estabelecendo, do mesmo modo, regra para possibilitar que a elaboração da lei se perfaça de modo claro, preciso e lógico, *ex vi* do disposto no art. 11. Assim, resta claro, que a preocupação no que respeita à construção e elaboração legislativa está apenas consubstanciada na forma, buscando-se, por isso, uma estruturação interna de um texto de lei, considerado isoladamente ou de várias leis (regulamentando a consolidação de leis). Trata-se de uma lei, na expressão de KILDARE CARVALHO, que contém “normas disciplinadoras da *técnica legislativa*”. Compõe-se, na verdade, de um tópico da *teoria da legislação ou ciência da legislação* (compreendida esta como um ramo autônomo das ciências jurídicas).

Há que se verificar, ainda, no referido diploma legislativo, existirem imprecisões terminológicas e de idéias que devem ser devidamente analisadas

sob pena de serem vislumbradas como contrárias aos fins da própria lei e onde estão inseridas.

O art. 7º, inciso II, por exemplo, dispõe que *“a lei não conterá matéria estranha ao seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”*. A norma deve explicitar a especificidade do que deve conter num determinado texto de lei. Mas há de se verificar que num código, por exemplo, apesar de haver uma só lei, quer-se normatizar situações das mais variadas, e que se submetem, muitas vezes, a princípios diversificados. Não é claro no texto legal, outrossim, no que se quer dizer com *“matérias não vinculadas por conexão, pertinência ou afinidade”*, haja vista que são expressões cujo sentido pode variar de acordo com o significado lingüístico que lhe empresta. Isto porque não se poderia admitir, quando se toma qualquer destas expressões em sentido restrito, que matérias atinentes àquela regulamentada estejam fora do alcance da norma porque com ele não possuem afinidade ou conexão. Aliás, as normas de direito ambiental, neste medida, são um bom e fiel exemplo desta interface multifacetada de temas e matérias a serem inseridas num só diploma legal. Este fato, se entendido assim, pode levar a um aumento considerável no número de leis esparsas, e assim, dificultar ao entendimento da matéria, em inteireza – o que contraria a *mens* da própria lei complementar em comento.

Cabe salientar aqui, também, o disposto no art. 7, incisos III e IV. O inciso III estabelece que *“o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva.”*

Observa-se que existe nesta norma também uma certa imprecisão terminológica na parte final do dispositivo que não se pode ser definida. E, há de se notar, sem levar em conta este primeiro aspecto, que o âmbito de aplicação de uma determinada norma jurídica tem estreita relação com a competência do órgão que exarou o ato normativo do que com a matéria normada, quer seja ela específica ou não de uma área de conhecimento específico, por exemplo, lei de proteção ao software. De fato, ao que parece, foi o que quis dizer o legislador no texto acima referido.

Quanto ao inciso IV, do dispositivo referido acima, onde consta que: *“o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quanto*



à subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa”. Não se pode dar guarida a uma tal proposição, sobretudo num diploma legislativo que objetiva, como assevera, estabelecer uma disciplina para o devido processo de elaboração de leis e de sua alteração. Se uma norma posterior não puder tratar de um assunto antes disciplinado, estar-se-á determinando o sepultamento de todo o desenvolvimento do direito, despindo-o de seus próprios atributos. É que, no que se refere à uma dada matéria, a evolução de sua disciplina jurídica para acompanhar a evolução social se modifica exatamente com a edição de novos diplomas que, tratando da matéria, inovam ou modificam radicalmente as normas antes existentes. É que o legislador pode se contradizer, disciplinando de modo diverso matéria antes estabelecida sob outras bases, e isto é que confere ao direito seu caráter dinâmico – gerando o efeito prático de promover a revogação tácita da norma anterior (visto que promove disciplinamento diverso da matéria já normada no ordenamento jurídico pátrio – consoante a regra da Teoria Geral do Direito.

Por fim, sem contudo esgotar o rol das vicissitudes que podem ser suscitadas do próprio texto da lei sob comento, chama-se a atenção para a norma do art. 11, inciso I, alínea “a”:

“I- para a obtenção de clareza: a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;”

Há de se notar quanto à disciplina aqui estabelecida, que não existe linguagem “comum” na ciência do direito, e, em virtude disso às normas são contaminadas de um sem número de palavras ou expressões com sentido técnico jurídico específico.

Como ramo cientificamente delimitado do conhecimento, com objeto e método próprio, o Direito também possui uma linguagem que, segundo se espera, deve ser unívoca, para uma perfeita compreensão dos fenômenos a que se dedica, e conforme os enxerga e analisa. É que como ciência, possui uma gama de conceitos que a definem. Não há que se dizer, com isto, deva existir uma utilização de um linguajar erudito e de construções gramaticais machadianas na elaboração do texto normativo, o que, aliás é

contraproducente sob o ponto de vista da compreensibilidade do conteúdo das normas, sobretudo numa área já tão modificada, em que a comunicação tende a se fazer nas línguas mais diversas.

Existe uma necessidade de sistematização urgente, quer quanto às normas internas dos respectivos órgãos da Administração Pública, quer quanto à conformidade destes atos normativos ao todo do ordenamento jurídico. Sem se olvidar do fato que o próprio exercício deste poder regulamentar está adstrito ao cumprimento da lei, de acordo com a competência fixada. O que impõe uma necessidade de fiscalização para um esmerada gestão da *res pública*, no que atine à edição de atos normativos para uma correta estruturação não apenas do *corpus* legislativo do Estado, mas também, tanto para a execução da lei, que se bem editada evita desperdícios, quanto para uma orientação estatal mais efetiva no sentido de estabelecer os meios pelos quais a racionalização jurídica pode ser concretizada e continuada, por exigência até do princípio da eficiência. Referindo-se, no aspecto da racionalização, às políticas de correção e ajustamento que incumbe ao Poder Público levar a cabo.

### **7.3.3. Mudança prática operada no âmbito da avaliação legislativa nacional**

A Lei Complementar 95/98, como visto, estabelece regras para a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, fixando normas para a consolidação dos atos normativos.

A existência de um aparato tecnológico atual, e os avanços que se tem experimentado, a rede mundial de computadores, o uso mais difundidos dos recursos da computação e dos avanços tecnológicos proporcionados pelas tecnologias de informação, tem ocasionado o surgimento de bancos de dados jurídicos informatizados, que auxiliam neste processo, além de *softwares* especificamente desenvolvidos para esta finalidade. Isto proporciona uma melhor gestão para elaboração das normas jurídicas, dos fatores condicionantes da edição das leis, bem como da própria redação dos textos legais. Podendo disponibilizar, como se apresenta o software *Lexedit*, com

“escopo ferramentas aptas a permitirem leis compreensíveis, constitucionais e articuladas com outras normas.”

Deste modo, o Brasil vem adotando as medidas adequadas, do ponto de vista da Teoria da Legislação, com a adoção de normas, tal como a Lei Complementar 95/98, e que serve, como mecanismo de avaliação dos atuais textos legais.

A referida lei complementar normatiza os aspectos para a redação legislativa e consolidação das leis. O Decreto que a regulamenta, trás, em seu Anexo I, questões que devem ser analisadas na elaboração dos atos normativos no âmbito do poder executivo. O anexo II, apenas elenca a forma da exposição de motivos a ser realizada, na análise exigida pelo *check-list* (presente no seu Anexo I).

Contudo, os itens da lista apresentada para análise podem ser utilizados como orientadores da avaliação legislativa de forma ampla (embora sem força vinculativa obrigatória para o Poder Legislativo e os órgãos de competência normativa no âmbito de Estados e Municípios).

É de se verificar que, como instrumento para redação legislativa, deve ser adotado como um modelo a ser implementado. Pode ser utilizado, inclusive, como parâmetro a ser seguido na avaliação legislativa para a produção de normas ambientais.

Assim pensado como um modelo, embora apresentado na regulamentação da lei complementar como um *check-list* a ser verificado quando para a edição de uma norma; entende-se pertinente a aplicação do modelo também para a avaliação de uma determinada norma que já está em vigor. Demanda, em alguns casos, como se verá abaixo em relação à legislação ambiental, estudos e pesquisas aprofundadas sobre o conteúdo a ser veiculado, como é o caso da matéria ambiental.

Para a análise das questões ambientais o “modelo” apresentado institui parâmetros e necessidade de verificação voltada para pontos centrais da temática ambiental, tais como aspectos econômicos, reflexos sobre os destinatários da norma e sua ingerência sobre os direitos fundamentais (permitindo-se uma análise conflitual, inclusive, em nível de princípios e direitos constitucionais e interesses em jogo – a depender da forma como a análise se empreende).

Exemplificativamente, nota-se que o ítem 1.3., do Anexo I, do Decreto quer regulamenta a Lei Complementar 95/98, determina uma análise conjuntural, no plano real e no plano normativo-jurídico, relevando seu valor para o âmbito da matéria ambiental.

Pode-se antever a importância da verificação de dados com o escopo fixado no item 1.7, da lista apresentada pelo Decreto no. 4176/02: “*O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema tornar-se-á mais grave? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que conseqüências?)*”.

Permite a incidência do “modelo”, igualmente, uma avaliação preditiva, na medida em que busca avaliar as conseqüências da efetivação da norma no plano concreto, consoante os fins pretendidos (item 4.6 do Anexo I do Decreto):

*2.2. Quais os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplo: medidas destinadas à aplicação e execução de dispositivos já existentes; trabalhos junto à opinião pública; amplo entendimento; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios destinatários alcançados pelo problema envidem esforços que contribuam para sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema.)*

*2.3. Quais os instrumentos de ação que parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos:*

- *desgaste e encargos para os cidadãos e a economia;*
- *eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);*
- *custos e despesas para o orçamento público;*
- *efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre metas já estabelecidas;*
- *efeitos colaterais e outras conseqüências;*
- *entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução;*
- *possibilidade de impugnação no Judiciário.”*

Relaciona-se ainda com o propósito fixado no item anterior, a verificação dos limites organizacionais do Estado, na efetivação da legislação proposta e dos instrumentos para colocá-la em prática, tal como se observam nos itens 11.9 e 11.10.

Importante questão é a avaliação da adoção de tal modelo: a posição do destinatário da norma, das suas expectativas, bem como da possibilidade de se afetar os direitos fundamentais destes destinatários e em que grau a norma pode nestes interferir – na sua extensão e concretização. Estas

avaliações estão propostas nos itens 4.7.; 4.8; 9; 9.1; 10; 10.2; 12.1, e 12.4, especialmente.

Um dos pontos já salientados quanto à efetivação das normas ambientais de tutela das florestas, está, exatamente, na forma como prevista legalmente (numa análise dogmática) interferindo no direito à propriedade, liberdade e livre iniciativa, e, de alguma forma, de igualdade, dos cidadãos (proprietários ou empreendedores rurais)<sup>56</sup>. Distorções do sistema jurídico que, à luz da adoção do método vislumbrado, podem ser evitadas. Observe os item do *check list* abaixo listados:

*“9. As regras propostas afetam direitos fundamentais? As regras propostas afetam garantias constitucionais?”*

*9.1. Os direitos de liberdade podem ser afetados?*

- *Direitos fundamentais especiais podem ser afetados?*
- *Qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado?*
- *O âmbito de proteção sofre restrição?*
- *A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados?*
- *Cuida-se de direito individual submetido a simples reserva legal?*
- *Cuida-se de direito individual submetido a reserva legal qualificada?*
- *Qual seria o outro fundamento constitucional para a aprovação da lei (exemplo: regulação de colisão de direitos)?*
- *A proposta não abusa de formulações genéricas (conceitos jurídicos indeterminados)?*
- *A fórmula proposta não se afigura extremamente casuística?*
- *Observou-se o princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo?*
- *Pode o cidadão prever e aferir as limitações ou encargos que lhe poderão advir?*
- *As normas previstas preservam o direito ao contraditório e à ampla defesa no processo judicial e administrativo?*

*(...)*

*12.1. Qual o ônus a ser imposto aos destinatários da norma (calcular ou, ao menos, avaliar a dimensão desses custos)?”*

Dois outros itens merecem destaque pela relevância para a seara ambiental: 12 e 12.5. Torna-se obrigatória a verificação dos custos de implementação para o Estado para se colocar em prática determinada norma

jurídica ou política (notadamente, porque veiculadas por meio de leis). Este procedimento já era experimentado em outros países, desde longa data<sup>57</sup>.

O móvel de mecanismos e instrumentos de avaliação desta natureza está na investigação, como a empreendida pelo o uso da “*análise custo-benefício*”, propiciadora de eficiência, como um critério para aprovar ou não determinada provisão jurídica, num uso normativo do citado método<sup>58</sup>.

Disto se percebe a necessidade de serem exigidos e implementados mecanismos de controle da efetividade da lei a serem postos em prática em momento posterior ao início de sua vigência (12.5).

A Lei Complementar 95/98, e seu regulamento, tem feito experimentar ares de racionalização e sistematização da produção jurídica, com a finalidade de alcançar maior efetividade social e mais participação no processo político e legislativo de feitura das leis, o que traz grandes reflexos para a legitimidade das leis.

“Apresenta-se, desta forma, a *racionalização da produção jurídica* como um dos meios de se transpor o problema, de enfrentá-lo. Assim, os campos de atuação da produção jurídica se fixam em dois momentos, um de produção, e outro, do direito posto. O primeiro perpassa pelos procedimentos legislativos, em seu nascedouro, e na reorganização das normas já existentes. O segundo, pelo direito constituído, dizendo respeito sobretudo à melhoria das condições de elaboração dos textos normativos.

O referido autor, por sua vez, lança mão de alguns meios de superação do problema. E assim, define o primeiro como um *processo de reprodução cíclica do direito ou com sistema de inoponibilidade*, aos particulares, de normas vigentes deixadas de fora de compilações de caráter administrativo elaboradas por cada serviço competente em razão da matéria. É idéia de reorganização dos dispositivos legais existentes, pode-se concretizar em vários níveis – coleção, consolidação e codificação.”

Não se pode olvidar que o referido diploma legislativo, deve ser aplaudido, porque busca um processo de melhor efetividade das leis (ambientais, para a hipótese do presente trabalho), e, ainda, na tentativa de um processo de racionalização da produção jurídica, como um dos pontos a serem atacados como hipótese de superação da “crise jurídica normativa” que se vivencia, notadamente na área ambiental. Servindo, como salientado, para o âmbito da legislação ambiental.

---

<sup>58</sup> PRADO, *ob. cit.* p. 58.

## **CAPÍTULO VIII**

### **AVALIAÇÃO LEGISLATIVA PARA A LEGISLAÇÃO FLORESTAL (AMBIENTAL)**

As indagações feitas e o desenrolar da pesquisa levam à constatação de que à lei ambiental brasileira possuímos, não obstante os aplausos dirigidos, muitos problemas a serem solucionados.

No que refere à lei florestal, notadamente o Código Florestal, alguns problemas concretos foram apresentados, de forma que o mesmo não se apresenta adequado à regulamentar a realidade social atual. Houve mudanças flagrantes, sociais e econômicas, desde 1965. Os fatores que impulsionaram e explicam o perfil legislativo adotado, parecem, não mais estar adequados às perspectivas, dos empreendedores e produtores rurais, bem como a sociedade, que, também não se coloca apática à realidade.

Não obstante, a indicação de possuir uma excelente lei ambiental, tem ainda muitos problemas ambientais e sociais ligados às questões ambientais, de forma que a lei não tem conseguido cumprir seu maior papel de condicionamento e regramento da vida social.

Essas constatações, somadas a todas aquelas antes apresentadas nos capítulos precedentes, permitem a ilação de que há necessidade de avaliação da legislação atual, precária e não atenta aos valores sociais almejados, seja no que tange à amplitude e profundidade da proteção concedida, seja quanto às limitações aos direitos individuais esperados. Tudo isso reflete na falta de legitimidade da lei ambiental, notadamente, a florestal.

Essa avaliação, como instrumento de técnica legislativa, como elementar para a edição de uma nova legislação ou mesmo para a correção de seus problemas, com o escopo de atingir-se maior legitimidade da lei e sua adequação às regras constitucionais, seus princípios e valores, deve ser feita com bases científicas. Por isso propõe-se o seguinte “modelo” ou “roteiro” como instrumento de avaliação a partir da Lei Complementar 95/98.

## **8.1. Perfil para o modelo de avaliação legislativa para a legislação florestal (ambiental)**

### **8.1.1. A LC 95/98 e seu regulamento**

A LC 95/98 e seu regulamento (Decreto nº 4.176, de 28.03.2002), apresentam-se com norteadores de um início da técnicas da Teoria da Legislação em legística ou técnica legislativa. Merece atenção os seus preceitos e devem ser aplicados.

De fato, tomando-se em consideração o que se chama hoje de “bloco de constitucionalidade”, isto é verificando-se a densidade das normas constitucionais (art. 59, CRFB) a partir da extensão da regulamentação conferida pela LC 95/98, pode-se até entender-se pela inconstitucionalidade das normas que não observarem tais mandamentos.

Ficou demonstrado que em vários pontos o *check-list* introduzido no direito pátrio a partir da edição daquela lei complementar é adequado para a avaliação legislativa. Para a matéria ambiental propõe-se o incremento da avaliação com a adoção dos seguintes instrumentos.

Estes instrumentos permitem uma coerência interna do sistema jurídico, evita as incorreções lingüísticas, auxilia na consolidação das leis e normas.



Deve o mesmo ser adotado, inclusive, no âmbito de estados e municípios e não apenas no âmbito da Administração Pública federal, posto que decorre a exigência de uma legislação eficiente, coerente e sistêmica do próprio comando do art. 59, da CRFB.

### **8.1.2. Análise de Instrumentos Econômicos**

No Capítulo III foi apresentada uma análise dos reflexos econômicos que decorre da aplicação da legislação ambiental, bem como, sua interface com os vários ramos econômicos.

O instrumento de avaliação, por sua vez, não pode deixar de aplicar os conhecimentos científicos desenvolvidos no âmbito econômico ou da chamada economia ambiental, materializado através dos chamados instrumentos econômicos da gestão ambiental. importantes para a minimização dos impactos decorrentes da aplicação da legislação ambiental, auxiliam na preservação, na medida em que agrega conhecimentos científicos novos, e se apresentam como instrumentos de gestão para os governos em todos os seus níveis.

### **8.1.3. Promoção de análise regionalizada**

A proposta de uma análise da legislação, seja para a edição de uma nova, seja para a correção dos problemas que comprometem a legitimidade da atual, não pode se descurar de uma análise regionalizada das questões apresentadas.

Defende-se que há uma inadequação do Código Florestal em vigor às premissas das políticas públicas ambientais fixadas na constituição, bem como frente aos princípios constitucionais (como o *federativo*) e a competência ambiental fixada na Constituição.

Diante disso é necessário ainda que se promova, antes da implementação da legislação pensada (ou daquela que se encontra em vigor), uma análise de custo-benefício de sua aplicação, dos resultados que se espera e dos que efetivamente possa vir a conseguir com a sua implementação.

Testes que devem ser feitos tomando-se em consideração as peculiaridades locais ou regionais conforme a eleição de um parâmetro ou unidade básica de gestão adotado.

As soluções devem ser regionalizadas, atendendo aos aspectos populacionais, da cultura tradicional e da base econômica da área, dentre outros aspectos.

#### **8.1.4. Eleição de unidade básica de gestão para as políticas ambientais**

Na linha do que se refere no item anterior, faz-se necessária a eleição de uma unidade básica de gestão para as políticas ambientais que atenda aos aspectos ecológicos, políticos, sociais e regionais.

A eleição em cada uma das searas ambientais (recursos hídricos, petróleo, florestas, etc) de unidades de gestão distintas pode comprometer a aplicação da lei, promover soluções diversas em leis que visam atingir um só objetivo, sem permitir uma coordenação de trabalhos e uma tomada de postura coerentes, sistemáticas e racionais.

#### **8.1.5. Investigação das populações e culturas tradicionais**

A pesquisa das populações e culturas tradicionais se faz necessário para que a lei, na medida do possível, não imponha soluções contrárias a estas, na medida em que o meio ambiente cultural também é objeto de proteção.

O trato com a terra e com os recursos naturais, em muita medida, integra os chamados conhecimentos da populações tradicionais, e, portanto, uma lei dissonante, pode ensejar conflitos.

Noutra medida, os conhecimentos tradicionalmente construídos durante anos podem estar impregnados de soluções ambientalmente corretas e sustentáveis. Estas soluções podem ser, inclusive, a solução almeja a ser incorporada à legislação. Por isso, liga-se este aspecto de investigação à proposta de análise regionalizada.

### **8.1.6. Verificação do estado da ciência quanto ao tema conteúdo da lei**

Não se pode relegar a segundo plano os conhecimentos científicos gerados, que devem ser conjugados para a promoção de uma lei sistêmica, adequada e legítima.

#### **A) Estado de direito vigente**

Neste ponto é imprescindível a investigação da jurisprudência, identificando-se a interpretação que o Poder Judiciário tem conferido à legislação, as inconstitucionalidade e ilegalidades que apresenta. Isso auxilia no perfil e na adequação constitucional das normas jurídica ao ordenamento jurídico pátrio.

Em grande interface com o item seguinte, a investigação das soluções apontadas nos laudos técnicos que os peritos apresentam nos processos judiciais, para os conflitos ambientais que são levados ao judiciário, podem, igualmente, apresentar soluções consentâneas às expectativas de proteção e de reparação dos danos ambientais.

#### **B) Estado da ciência em outras searas do conhecimento**

A pesquisa das técnicas desenvolvidas em outras áreas do conhecimento devem ser analisadas. Isto porque a lei pode impor comportamentos ou a estabelecer proibições, restringindo direitos e liberdades, quando já se atingiu um nível de desenvolvimento científico tecnológico que não mais o exige.

É o que se verifica, por exemplo, com a ciência florestal, cujas técnicas de manejo, de trato com a terra, evoluíram bastante, no campo doutrinário e das novas tecnologias incorporadas, desde a edição do Código Florestal de 1965.

### **8.1.7. Estrutura administrativa adequada**

A inexistência de uma estrutura administrativa voltada a esse tipo de pesquisa e investigação é fator que obsta a colocação em prática das inovações trazidas pela recente *teoria da legislação* no direito pátrio.

É necessário que em cada uma das esferas de governo se organize, de forma interdisciplinar, grupos de pesquisa permanentes para a avaliação e adoção daqueles instrumentos que a ciência da legislação hoje apresenta. Não basta que esteja sendo este mecanismo implementado no âmbito do Governo federal, mas é imprescindível, que nos âmbitos locais e regionais, isto também ocorra. Permitir-se-á, assim, apresentar os problemas quanto à aplicação da lei, atendendo-se aos valores e peculiaridades locais um *feed-back* necessário para uma legislação mais adequada.

Imprescindível, dotar os governos e estes grupos permanentes de pesquisa de ferramentas ou instrumentos tecnológicos adequados para o trato com a lei, numa perspectiva de troca de informações, multidisciplinar, entre os vários ramos do conhecimento afetados a uma dada regulamentação.

É oportuno lembrar a “mora legislativa” do Congresso Nacional na regulamentação do parágrafo único do art. 23 da CRFB, que dificulta a adequada tomada de postura entre os órgãos administrativos do SISNAMA no âmbito Federal, Estadual, Distrital e Municipal. A descentralização almeja do apenas será afastada de vez com a edição da lei que estabelece, de forma clara, os limites do exercício de tais atribuições.

Não se pode olvidar que a tomada de postura, crítica e criativa, do Poder Judiciário, na análise dos casos lhes são submetidos, é outro fator que pode auxiliar na mudança de postura do próprio legislador pátrio.

## **CAPÍTULO IX - CONCLUSÕES**

O trabalho desenvolvido partiu da hipótese de investigação do por que a legislação ambiental, com análise focada na legislação florestal brasileira, não logra ser concretizada, imbuída de uma efetividade social que se espera, notadamente porque a legislação ambiental brasileira é considerada uma das mais avançadas do mundo. Seguindo-se, a indagação sobre a existência do descompasso com a realidade sócio-econômica que a cerca. E, por fim, ainda o problema: serve, assim, ao propósito de sustentar ou promover o desenvolvimento sustentável?

Diante de tais propósitos e pela pesquisa empreendida, pode-se concluir: que a legislação ambiental florestal brasileira não está em consonância com a realidade sócio-econômica que visa regulamentar. Falta estrutura e organização interna, entre os próprios textos legislativos. É a técnica, na medida em que não incorpora as inovações científicas, diversas daquelas existentes em 1965, época da edição do Código Florestal.

Não está em conformidade com a realidade econômica de cada uma das regiões do país, bem assim dos seus destinatários particularmente considerados.

Carece a política de parâmetros homogêneos como unidade básica, atentando-se para as realidades ambientais de cada uma das regiões do país.

Falta uma estrutura organizacional administrativa adequada a esta mesma realidade. E, numa análise do federalismo brasileiro, a estrutura está inadequada, por falta de legislação específica a regulamentar o parágrafo do art. 23, da CRFB.

Existência de uma incompatibilidade entre o Código Florestal e outras normas federais (Resoluções do CONAMA) com as normas Constitucionais atuais. A inadequação constitucional se vê no seu confronto com os artigos 22, 23, 24 e 30, da CRFB; com princípios constitucionais explícitos e implícitos, notadamente, com o perfil do federalismo brasileiro; com o objetivo descentralizador das políticas públicas fixado na própria Constituição.

A legislação federal, outrossim, não atende aos parâmetros fixados pela Lei Complementar 95/98 e sua regulamentação, que, aliás, mostra-se insuficiente para uma avaliação legislativa adequada da legislação ambiental.

Embora genericamente adequada a lei que disciplina a edição dos atos normativos, como norma geral, e seu regulamento, necessitam de outros elementos para, de forma mais precisa, atender-se à realidade e especificidades da legislação ambiental. necessário que se proceda, além da atenção ao *check-list* do Decreto, a incorporação dos seguintes elementos: análise de instrumentos econômicos e a verificação de como e porque serem incorporados à lei, conforme seus próprios objetivos; promoção de análise regionalizada dos objetivos e da realidade sobre a qual incidirá a lei, no exercício da competência local própria (dos Estados e Municípios); eleição clara de unidade básica de gestão para as políticas ambientais; investigação das culturas e populações tradicionais; verificação do “estado da arte” quanto ao conhecimento científico objetivo da normatização; adoção de uma estrutura administrativa adequada, acrescida da edição da lei complementar para regulamentar a atuação dos entes federados, como exigido no parágrafo único do art. 23, da CRFB.

Retomando os elementos estruturantes iniciais, conclui-se que a legislação de tutela das florestas no Brasil não atende aos pressupostos da tridimensionalidade de Miguel Reale. Isto porque, embora seja a concretização de princípios e valores constitucionais, para a proteção do meio ambiente ela não atende aos objetivos de concretizar esta mesma proteção.

O descompasso com os anseios sociais e econômicos com as realidades locais, levam à ineficácia social da lei ambiental no Brasil.

Nota-se que, com isso, cai a propalada afirmação de que o Brasil é dotado de uma das melhores legislações ambientais do mundo. Do ponto de vista discursivo e simbólico. Frise-se que do ponto de vista simbólico tem-se uma inflação legislativa em matéria ambiental, quer para uma postura perante o cenário internacional, quer pela demanda interna, crescente, quanto à matéria ambiental.

No que tange a uma das principais indagações, de servir a legislação ambiental (florestal) ao atingimento do desenvolvimento sustentável, chega-se também a conclusão da ineficácia social da legislação ambiental. Pelos problemas apontados está muito distante de promover uma preservação ambiental no momento atual.

Tudo isto pode mudar com a necessária adequação da legislação aos princípios e regras constitucionais, atendendo-se os reclamos da Teoria da Legislação; pela tomada de postura adequada do ponto de vista político, na própria estruturação dos órgãos administrativos e adequado exercício da cooperação no âmbito da competência legislativa concorrente e competência material comum.

## BIBLIOGRAFIA

ADI-MC 3540/ DF - DISTRITO FEDERAL. Medida Cautelar aa Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Min. Celso de Mello. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Julgamento: 01/09/2005.

**Agenda 21 – Conferencia das Nações Unidas Sobres Meio Ambiente e Desenvolvimento.** 3.ed. Brasília: Senado Federal, 2000.

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. **O meio ambiente e a jurisprudência do STJ.** Revista de Direito Ambiental, v. 7, n. 25, p. 193-206, jan./mar. 2002, p. 21. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/450>>.

ALBERNAZ, Renata Ovenhausen. **A Delimitação de Formas de Juridicidade no Pluralismo Jurídico: a construção de um modelo para a análise dos conflitos entre e o direito afirmado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a juridicidade estatal no Brasil.**, UFSC, 2008.

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales.** [Trad.: Ernesto Garzón Valdés]. Madrid: Centro de Estudos Constitucionales, 1993. 607 p.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Codificação do Direito Processual Coletivo Brasileiro.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ALMEIDA, Gregório Assagra. **Direito Material Coletivo – superação da Summa Divisio Direito Público e Direito Privado por uma nova Summa Divisio constitucionalizada.** Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

ALVERENGA (2001)

ALVES, Eliana Calmon. **Jurisprudência Ambiental do STJ.** Disponível em <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/312>>. Publicação em 13.09.2004. Coleção: Produção Intelectual dos Ministros do STJ. Acessado em 29.07.2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 9.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ANTUNES, Paulo de Bessa Antunes. **Manual de Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Lúmen Juris: 2007.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005.

BARROS, Lucivaldo Varcondellos. **Fontes de informação jurídico-ambiental: sítios, dicionários, bibliografias e outras referências para pesquisa.** Belo



Horizonte: Fórum, 2007. p. 15. Disponível em <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9870>>.

BARROS, Lucivaldo Varcondellos. **Fontes de informação jurídico-ambiental: sítios, dicionários, bibliografias e outras referências para pesquisa.** Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 15. Disponível em <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9870>>

BATRES, Eduardo Jaime Quirós. **Ferramenta de Apoio à Interpretação e Classificação de Textos Jurídicos.** Viçosa: Universidade Federal de Viçosa-UFV, 2003. 169p. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação).

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos. **A Proteção das Florestas Brasileiras: ascensão e queda do código florestal.** Disponível em: <URL: <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/8962>>. Acessado em 30/10/07.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos. **Desapropriação, Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente.** 1998. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/8691>>.

BENJAMIN, Antonio Herman Vasconcelos. **O Impacto Ambiental.** p. 1. Disponível em URL: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/17706>>. Acesso em 23.05.2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BERGERON, Robert. **Racionalização do Processo Legislativo e Gestão da Legislação do Estado.** Legislação, nº 11. INA, Lisboa: 1994.

BESSA, Leonardo Roscoe. Vícios dos produtos: paralelo entre o CDC e o Código Civil. *In:* PASQUALOTO, Adalberto, PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. **Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil de 2002 – convergências e assimetrias.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. Cap. X.

BIRNFELD, Carlos André Sousa. Do ambientalismo à emergência das normas de proteção ambiental no Brasil – algumas ilações necessárias. *In:* VARELLA, M. D., BORGES, R. C. B. (Org.). **O Novo em Direito Ambiental.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos.** [Trad. Carlos Nelson Coutinho]. 11.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217p.

BOBBIO, Norberto. **Contributi ad un Dizionario Giuridico.** Torino: G. Giappichelli, 1994. 354p.

BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico – lições de filosofia do direito.** [Trad.: Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues]. São Paulo: Ícone, 1995. p. 161.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10.ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BORGES, Paulo Tormin. **Institutos Básicos de Direito Agrário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 6. ed. Ver., atual. E ampl. até a Emenda Constitucional n. 45/2004. – São Paulo: Saraiva, 2005.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 6. ed. Ver., atual. E ampl. até a Emenda Constitucional n. 45/2004. – São Paulo: Saraiva, 2005.

CALABRIA, Carla Simone. **Particularidades da aplicação da legislação florestal brasileira na Zona da Mata Mineira: área de preservação permanente e de reserva legal**. 2004. 132p. Dissertação (Mestrado em Ciência Florestal). Departamento de Engenharia Florestal – Universidade Federal de Viçosa (UFV). Viçosa-MG.

CAMARGO, Carlos Eduardo Secchi. Qualidade Ambiental e Adensamento Urbano na Cidade de Presidente Prudente/SP. **Scripta Nova – Revista Eletrônica de Geografia Y Ciências Sociais**. Universidade de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98.Vol. IX, núm. 194 (46), 1 de agosto de 2005. Disponible em: <<http://www.ub.es/geocrits/nrn-194-46.htm>>.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito**. [Trad. Antonio Menezes Cordeiro]. Lisboa: Fundação Galouste Gulbernian, 1989.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, LEITE, José Rubens Morato. [Org.]. **Direito Constitucional Ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Constitucional**. 15.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 13. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Teoria da Legislação**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O direito ambiental e novo humanismo ecológico**. Disponível em <[http://www2.uerj.br/~direito/publicacoes/publicacoes/siqueira\\_castro/sc\\_1.html](http://www2.uerj.br/~direito/publicacoes/publicacoes/siqueira_castro/sc_1.html)> Acessado em 11.06.02.

CHEVALLIER, Jacques. A racionalização da Produção Jurídica. *In*, **Legislação (Cadernos de Ciência da Legislação)**, nº 03. Lisboa: INA, 1992.

CICARÉ, Adriana C.; MUSSIO, Verónica [Trad.]. **La faceta medioambiental en el proceso de integración económica**. Disponível em: [www.fundaj.gov.br.htm](http://www.fundaj.gov.br.htm), acesso em 11.12.2006.

Clipping Unicamp., 12/02/07. Disponível em: < [www.unicamp.br/clipping/fevereiro2007.htm](http://www.unicamp.br/clipping/fevereiro2007.htm)>, acesso em 21.02.2007.

CONDESSO, Fernando dos Reis. **Direito à Informação Administrativa**. Lisboa: Pedro Ferreira, 1995. 640 p.

CORRÊA, João Batista Lúcio. **Impacto Econômico da Efetivação das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal nas propriedades da Bacia do Rio Pomba, MG**. Viçosa: UFV, 2006. 75p. Dissertação (Mestrado em Ciência Florestal). Universidade Federal de Viçosa-UFV, 2006.

D'ANTONIO, Mário. *A Crise da Legislação em Itália. As Orientações Corretivas Públicas e Privadas para uma melhor elaboração técnica das leis*. *in*: **Legislação (Cadernos de Ciência da Legislação)**, nº 07. Lisboa: INA, 1993.

DAVID, René. Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo. [Trad. Hermínio A. Carvalho]. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

Declaração Rebrip – GT Agricultura: Pelo Direito a Promover o Desenvolvimento Sustentável, a Soberania e Segurança Alimentar e Proteger e Fortalecer a Agricultura Familiar e Camponesa. Disponível em: <http://www.rebrip.org.br.htm>).

DELGADO, José Augusto. **O Meio Ambiente na Constituição Federal**. Disponível em <URL: <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/17835>>. Acessado em 20.06.2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18.ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

DIDIER JÚNIOR, Fredie, CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Curso de Direito Processual Civil**. 5.ed. Salvador:Juspodivm, 2008. v.3.

DINIZ, Antonio Carlos de Almeida. **Teoria da Legitimidade do Direito e do Estado – uma abordagem moderna e pós-moderna**. São Paulo: Landy, 2006. p. 160-178.

DINIZ, Maria Helena. **Conflito Aparente de Normas**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

DOUSTE-BLAZY, Philippe. OMC a Europa deve empregar todo o seu peso nas negociações. Disponível em: [www.ambafrance.org.br.htm](http://www.ambafrance.org.br.htm), acesso em 11.12.06.

DUARTE, Osny Pereira. **O Que é a Constituição?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A., 1964. [Coleção: Cadernos do Povo Brasileiro].v.23.

DUARTE, Osny Pereira. **Direito Florestal Brasileiro.** Borsoi: Rio de Janeiro, 1950.

ESPINOLA, Eduardo. **Posse, Propriedade, Compropriedade ou Condomínio, Direitos Autorais.** 1.ed. Campinas: Bookseller, 2002. Atual. [Ricardo Rodrigues Gama]. 566p.

FARIA, Guilherme Nacif de. **A Autonomia de Vontade, o Consentimento Informado e a Objetção de Consciência nas Relações Profissionais de Saúde.** Belo Horizonte: PUC-MG, 2005. Dissertação (Mestrado em Direito Privado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2005. 195p.

FERNANDES, Edésio. Direito do urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”. In, FERNANDES, E. (org.) **Direito Urbanístico.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 4-9.

FERNANDEZ, Maria Elizabeth Moreira. **Direito ao Meio Ambiente e Propriedade Privada (aproximação ao estudo da estrutura e das conseqüências das “leis-reserva” portadoras de vínculos ambientais.** Coimbra: Universidade de Coimbra-Boletim da Faculdade de Direito – Coimbra Editora, 2001.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito – técnica, decisão, dominação.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

FERRAZ, Leandro. **ADIN nº 3.510/STF (sobre pesquisas com células-tronco) e o Estado democrático e laico no Brasil.** Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1813, 18 jun. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11404>>. Acesso em: 02 nov. 2008.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.** 2.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 1443. verbete: “racionalizar”.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental.** 2.ed. Curitiba: Arte e Letra, 2008.

FRANCO, Fernando Silveira. **Sistemas Agroflorestais: uma contribuição para a conservação dos recursos naturais na zona da mata de Minas Gerais.** Viçosa: UFV, 2000. 147p. Tese (Doutorado em Ciência Florestal) – Universidade Federal de Viçosa, 2000.

FRANCO, Paulo Sérgio de Moura; DALBOSCO, Ana Paula. **A tutela do meio ambiente e responsabilidade civil ambiental.** Jus Navigandi, Teresina, ano

6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2357>>. Acesso em: 11 jul. 2008.

FRANGETTO, Flávia W., GAZANI, Flávio R. **Viabilização Jurídica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil: o protocolo de Kyoto e a cooperação internacional**. Brasília-DF: IIED – Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2002.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber** [Trad.: Luís Cláudio de Castro e Costa]. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

GARIDI, G. *Metodologia e techniche dell'informatica giuridica*, Milão, Dott.A. Giffré, 1989.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GOMES, Orlando. **Raízes históricas e sociológicas do código civil brasileiro**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GONÇALVES, José Wilson. **Monografia jurídica – técnicas e procedimentos de pesquisa**. Campo Grande: UCDB, 2001.

GRAU, Eros Roberto. **Elementos de Direito Econômico**. São Paulo: RT, 1981.

GRAU, Eros Roberto. **Proteção do meio ambiente (caso do Parque do Povo)**. Revista dos Tribunais, vol. 707, abril de 1994, p. 250.

GUERRA, Signey, GUERRA, Sérgio. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005.

GUIBENTIF, Pierre. A Produção do Direito. crítica de um conceito na fronteira entre sociologia do direito e ciência de legislação. In: **Legislação (Cadernos de Ciência de Legislação), nº 07**. Lisboa: INA, 1993.

GUIMARÃES, Mauro. Sustentabilidade e Educação Ambiental. In: CUNHA, Sandra Baptista da; GUERRA, Antonio José Teixeira [Org.]. **A Questão Ambiental: diferentes abordagens**. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005>.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Curso de iniciação à pesquisa jurídica e à elaboração de projetos-** (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 3.ed. Belo Horizonte: NIEPE – UFMG, 2001. 199p.

GUZMÁN, Eduardo Sevilla. Origem, evolução e perspectivas do desenvolvimento sustentável. In: ALMEIDA, Jalcione, NAVARRO, Zander. (Orgs.) **Reconstruindo a agricultura: idéias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. 2. ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998. p. 56-71.

HERCULANO, Selene Carvalho. Do Desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz. *In*: GOLDENBERG, Mirian (Org.). **Ecologia, ciência e política: participação social, interesses em jogo e luta de idéias do movimento ecológico**. Rio de Janeiro: Revan, 1992. p. 17.

JESUS JÚNIOR, Guilhardes de. **Contribuição do Movimento Ambientalista para o Desenvolvimento da Legislação Brasileira do Meio Ambiente**. Disponível em <<http://www.ietec.com.br/techoje>> Acessado em 17/06/2002

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 233p.

LADEIRA, Hércio Pereira **Quatro décadas de engenharia florestal no Brasil**. Viçosa: Sociedade de Investigações Florestais-SIF, 2002.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. [Trad.: Lúcia Mathilde Endlich Orth]. Petrópolis: Vozes, 2001.

LEITE, Evandro Gueiros. **Ativismo judicial**. BDJur, Brasília, DF, 5 maio 2008. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/16980>,

LEITE, José Rubens Morato. Estado de Direito do Ambiente – uma difícil tarefa. *In*: LEITE, J. R. M. (Org.). **Inovações em Direito Ambiental**. Florianópolis: Boitex, 2000. p. 13-40.

LEITE, Rubens Morato Leite, AYALA, Patrick Araújo. **Direito ambiental na Sociedade de Risco**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

LENZI, Cristiano Luis. **Sociologia Ambiental – risco e sustentabilidade na modernidade**. Bauro-SP: Edusc, 2006.

**Linhas Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais**, disponibilizado em arquivo formado “pdf” pelo Ministério da Fazenda, disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>.

LEUZINGER, Márcia Dieguez, CUREAU, Sandra. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LUÑO, Antonio-Enrique Perez. **Saggi di Informatica Giuridica**. [Trad. Rosa Giovanna Barresi]. Pubblicazioni Dell’Istituto di Teoria della Interpretazione e di Informatica Giuridica Dell’Università «La Sapienza» - Roma. Milão: Dott. A. Giuffrè Editore, 1998.

LUÑO, Antonio-Enrique. Perez. **Manual de Informática y Derecho**. Córcega-Barcelona: Ariel S/A, 1996.

LUZ, Valdemar P. da. **As Imperfeições Legislativas e suas Conseqüências: o problema da insegurança jurídica**. Florianópolis: OAB/SC, 2006.

MACHADO, Edgar Godói da Matta. **Teoria Geral do Direito**. 4.ed. Belo Horizonte: UFMG, 1995.

MACHADO, Fernando Vieira. **Indicador de Sustentabilidade Energética – Um modelo de avaliação para a governança regulatória**. Comunicação no III Encontro da ANPPAS, 23 a 26 de maio de 2006. Brasília-DF. Disponível em: [http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro3/arquivos/TA366-13032006-172748.DOC](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/arquivos/TA366-13032006-172748.DOC), acesso em 06.02.2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **Comentários ao Código Florestal – doutrina e jurisprudência**. 2.ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. 296 p.

MAIA, Alexandre Gori. **Valoração dos Recursos Ambientais**. Campinas: USP, 2002. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico – Instituto de Economia). Universidade Estadual de Campinas – USP, 2002.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses Difusos – conceito e legitimação para agir**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. 216p.

**Manejo do meio ambiente e recursos naturais**. Disponível em <<http://www.idrc.ca/lacro/docs/conferencias/cappellin-soares3.html>> Acessado em 05.06.02.

MARCONDES, Adalberto Wodianer. **Tecnologias da informação e meio ambiente**. Disponível em <<http://www.uol.com.br/ambienteglobal/site/adalberto/adalberto.htm>> Acessado em 05/06/02.

MARTINS, A. G. Lourenço. *Bancos de Dados Jurídicos no Ministério da Justiça – uma experiência em curso*. In: **Legislação (Cadernos de Ciência da Legislação), nº 08**. Lisboa: INA, 1993.

MATTOS, Ana Dantas de. **Valoração Ambiental das Áreas de Preservação Permanente da Microbacia do Ribeirão São Bartolomeu no Município de Viçosa, MG**. Viçosa: UFV, 2006. 77p. Dissertação (Mestrado em Ciência Florestal)

MAY, Peter H. Economia Ecológica e o Desenvolvimento Equitativo no Brasil.. In: MAY, Peter H. (org.). **Economia Ecológica**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. 733p.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MENDES, Gilmar Ferreira Mendes, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008.

- MENDES, Gilmar Ferreira Mendes, COELHO, Inocêncio Mártires, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- MILARÉ, Edis. A tutela penal do ambiente. In: LEITE, J. R. M. **Inovações em Direito Ambiental**. Florianópolis: Boiteux, 2000.
- MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MIRANDA, Henrique Savonitti. **Curso de Direito Constitucional**. 2.ed. Brasília: Senado Federal, 2005.
- MIRANDA, Henrique Savonitti. **Licitações e Contratos Administrativos**. 2.ed. Brasília-DF:Senado Federal, 2005.
- MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada – e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 1817.
- MORAES, Guilherme Peña de. **Instituições da Defensoria Pública**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 38.
- MORAES, Luís Carlos Silva de. **Código Florestal Comentado**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- MOTTA, Ronaldo Serôa da. Estimativas de Depreciação de Capital Natural no Brasil. In: MAY, Peter H. (org.). **Economia Ecológica**. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- MOTTA, Ronaldo Seroa, RUITENBEEK, Jack, HUBER, Richard. **Uso de Instrumentos Econômicos na Gestão Ambiental da América Latina e Caribe: lições e recomendações**. Rio e Janeiro: IPEA, 1996. Texto para Discussão no. 440. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.
- MUSETTI, Rodrigo Andreotti. **Bacias hidrográficas no Brasil: aspectos jurídico-ambientais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 35, out. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1700>>. Acesso em: 02 out. 2008.
- NASCIMENTO, Edmundo Dantès. **Lógica aplicada à advocacia**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 1991. rev. ampl. 236p.
- NAVES, Nilson Vital. **Meio Ambiente**. Disponível em URL: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/876>>. Publicado em 06.05.2002. (pronunciamento no IV Seminário Internacional de Direito Ambiental, em 2002).
- NUNES, Rogério. **Princípios do Direito Ambiental**. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1147>>, Revista Eletrônica Boletim Jurídico, Ano V, Número 261. Acesso em 17.01.08.



NUNES, Rogério. **Princípios do Direito Ambiental**. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1147>>, Revista Eletrônica Boletim Jurídico, Ano V, Número 261. Acesso em 17.01.08.

OLIVEIRA, Glauberson Aquino. **A perspectiva ambiental diante do desenvolvimento econômico**. Acesso em 11.01.04, Data de publicação do artigo na internet: 2001. Site: [http://www.direito.adv.br/artigos/a\\_perspectiva\\_ambiental\\_diante\\_d.htm](http://www.direito.adv.br/artigos/a_perspectiva_ambiental_diante_d.htm).

OSÓRIO, Fábio Medina. **Eco-idologias e suas contradições**. Disponível em: <[www.migalhas.com.br](http://www.migalhas.com.br)>, acessado em 04.09.2007.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Área de Proteção Ambiental. *in*: BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). **Direito Ambiental das Áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 425-433.

PASQUALOTO, Adalberto, PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. **Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil de 2002 – convergências e assimetrias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. Cap. VI, p. 211.

PEREIRA, JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratação da Administração Pública**. 7.ed. Rio de Janeiro; Renovar, 2000.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. **Direito das Coisas**. Campinas: Russell, 2003. Tomo I. 424p. atual.[Ricardo Rodrigues Gama].

PERRUCCI, Mário. Questões fundiárias O direito de propriedade do parque estadual Serra do Mar. **Revista Consultor Jurídico**. Disponível em: <[www.conjur.com.br](http://www.conjur.com.br)>, publicado em 05.07.2008).

PESSOA, Robertônio Santos. **Curso de Direito Administrativo Moderno**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

PIMENTEL, A. F. **O Direito Cibernético –um enfoque teórico e lógico-aplicativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PIOVESAN, Flávia. A responsabilidade social e política do Poder Judiciário em face dos conflitos sociais. *In*: STROZAKE, Juvelino José. **Questões Agrárias – julgados comentados e pareceres**. Sao Paulo: Método, 2002. p. 1-7.

PORTANOVA, R. Qual o papel do estado no século XXI? Rumo ao estado de bem estar ambiental. *In*: LEITE, José Rubens Morato. (Org.). **Inovações em Direito Ambiental**. Florianópolis: Boitex, 2000. p. 235-243.

PRADO, Mariana Motta. Análise de Custo-Benefício e o Direito. *In*: BITTAR, Eduardo C. B.; SOARES, Fabiana de Menezes [Org.]. **Temas de Filosofia do Direito: velhas questões, novos cenários**. Barueri-SP: Manole, 2004.

RÁO, Vicente. **O Direito e a Vida dos Direitos**. Vol. 1. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

RATTNER, Henrique. **Meio ambiente e desenvolvimento sustentável: o mundo na encruzilhada da História**. Revista Espaço Acadêmico. Ano II, no. 14, Jul/2002. disponível em: <http://www. www.espacoacademico.com.br.htm> , acesso em 25.03.05.

REALE, Miguel. **Brasil, sociedade plural**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 2001.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares do Direito**. 22.ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito – situação atual**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p.119.

RESENDE, Roberto Ulisses. **As regras do jogo: legislação florestal e desenvolvimento sustentável no Vale do Ribeira**. São Paulo: Annablume-FAPESP, 2002.

RIBEIRO, Andrés Maurício. **Ecologizar: pensando o ambiente humano**. Belo Horizonte: Roma, 2000. p. 364-367.

RIBEIRO, Murício Andrés. **Ecologizar: pensando o ambiente humano**. 2.ed. Belo Horizonte: Roma, 2000. p. 221-231.

RODRIGUES, Sérgio de Almeida. **Destruição e Equilíbrio – o homem e o ambiente no espaço e no tempo**. 11.ed. São Paulo: Atual, 1989

SALGE JÚNIOR, Durval. **Instituição do bem ambiental no Brasil, pela Constituição Federal de 1988 seus reflexos jurídicos antes os bens da União**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997. 294p.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Carlos Antonio, GONÇALVES, Maria Eduarda, MARQUES, Maria Manuel Leitão. **Direito Econômico**. 3.ed. Coimbra: Almedina, 1998. p. 35-38.

SANTOS, Marilene de Oliveira Ramos Múrias. **O Impacto da Cobrança pelo Uso da Água no Comportamento do Usuário**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002. 241p. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Civil). Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, 2002.

SANTOS, Saint-Clair Honorato. **Direito Ambiental – unidades de conservação, limitações administrativas**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2003.

SARMENTO, Daniel. **A Ponderação dos Interesses na Constituição Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2003. 220 p.

SILVA, Felipe Fraústo da. *A Proliferação legislativa: que hipóteses de superação?*. in, **Legislação (Cadernos de Ciência da Legislação)**, nº 07, INA: Lisboa, 1993.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito Ambiental Internacional**. 2.ed. Rio de Janeiro: Thex, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

SILVA, José Afonso da Silva. **Direito Ambiental Constitucional**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso da Silva. **Direito Ambiental Constitucional**. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Olmiro Ferreira da. **Direito Ambiental e Ecologia – aspectos filosóficos e contemporâneos**. Barueri-SP: Manole, 2003.

SILVA, Reinaldo Pereira e. A Ecologia Política como Parâmetro Teórico para o Direito Ambiental. *In: Inovações em Direito Ambiental*. Florianópolis: Fundação Bioteux, 2000.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. Curitiba: Juruá, 2006.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2002.

SOARES, Fabiana de Menezes. Dialética na Escolha do Conteúdo da Lei. *In: Temas de Filosofia do Direito – velhas questões, novos cenários*. [Org.: Eduardo Carlos Bittar e Fabiana de Menezes Soares]. Barueri-SP: Manole, 2004. p. 85-131.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Teoria da Legislação – formação e conhecimento da lei na idade tecnológica**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editores, 2004.

SOARES, Jeferson Boechat. **Inovações institucionais para a gestão dos recursos hídricos no âmbito federal**. Tese - Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS, 2005. xii, 131 f.

SOARES, Claudia Alexandra Dias. **O Imposto Ecológico – contributo para o estudo dos instrumentos económicos na defesa do ambiente**. Universidade de Coimbra- Boletim da Faculdade de Direito: Coimbra Editora, 2001.

SOARES, Thelma Shyrlen. Considerações Sobre a Gestão Ambiental Empresarial. P. 16. *In: Elementos de Gestão Ambiental Empresarial*. [Org.: Sebastião Renato Valverde]. Viçosa: Editora UFV, 2005. p. 11-27.

TARTUCE, Flávio. A função social dos contratos, a boa-fé objetiva e as recentes súmulas do Superior Tribunal de Justiça . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1049, 16 maio 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8384>>. Acesso em: 16 jul. 2007.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. **O Meio-Ambiente, a Urbanização e a Prevenção dos Conflitos no Brasil: Os direitos Humanos no Sistema Interamericano: O Judiciário e o Voluntariado**. Publicado em 30.12.1997. Disponível em URL: < <http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/429>>. Acessado em 05.02.2007.

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Fundamentos de Direito Ambiental**. Salvador: Juspodivm, 2006.

URBAN, Teresa. Movimento ambientalista em pauta e um livro. [entrevista]. Disponível no site <[http://www.lainsignia.org/2001/abril/ecol\\_009.htm](http://www.lainsignia.org/2001/abril/ecol_009.htm)>. **Ecologia – La insignia**. 15.04.2001.

VEIGA, José Eli da. VEIGA, José Eli da. **Meio Ambiente & Desenvolvimento**. São Paulo: Senac, 2006 [Série Meio Ambiente-5].

VIANA, Eder Cristiano. **Análise Jurídico-dogmática da legislação florestal e do direito ao meio ambiente frente à função social da propriedade**. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa-UFV, 2004. 169p. Dissertação (Mestrado em Ciência Florestal).

VIANA, Eder Cristiano. Análise Técnico Jurídica do Licenciamento Ambiental e sua interface com a Certificação Ambiental. *In: Revista Árvore*. Vol. 27. No. 04. Jul-Ago, 2003.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **Lobismo: um conceito para analisar a articulação de interesses no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Política Pública, 1994.

VIOLA, Eduardo. LEIS, Hector. R. O ambientalismo multissetorial no Brasil para além da Rio-92: desafio de uma estratégia globalista viável. *In: VIOLA, E. et. al. Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as Ciências Sociais*.

VIOLA, Eduardo. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. *In: GOLDENBERG, Mirian (Org.). Ecologia, ciência e política: participação social, interesses em jogo e luta de idéias do movimento ecológico*. Rio de Janeiro: Revan, 1992.

WADDINGTON, Richard. OMC: empresários estão pessimistas quanto a acordos. 21/02/2002. Disponível em:

<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2007/02/21/294661106.asp>, acesso em 22/02/02.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico – fundamentos de uma nova cultura no Direito**. 3.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pressupostos de Legitimação para se Pensar a Justiça e o Pluralismo no Direito. In, MERLE, Jean-Christophe; MOREIRA, Luiz (Org.). **Direito e Legitimidade**. São Paulo: Landy, 2003. p. 416-425.

### **Sites pesquisados:**

<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/r11010.htm>

<http://livrecomercio.embaixadaamericana.org.br>.

<http://planeta.terra.com.br/educacao/skiperc/carta.htm>

[http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2007/06/21/entenda\\_o\\_que\\_e\\_a\\_rodada\\_de\\_doha\\_835245.html](http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/2007/06/21/entenda_o_que_e_a_rodada_de_doha_835245.html)

[http://veja.abril.com.br/241203/p\\_074.html](http://veja.abril.com.br/241203/p_074.html)

[www.transportes.gov.br.htm](http://www.transportes.gov.br.htm)

[www.brasilecola.com/geografia/rodada-doha.htm](http://www.brasilecola.com/geografia/rodada-doha.htm)

[www.brasilpnuma.org.br](http://www.brasilpnuma.org.br)

[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

[www.carbonobrasil.com.htm](http://www.carbonobrasil.com.htm)

[www.fbcn.com.br](http://www.fbcn.com.br)

[www.fboms.org.br.htm](http://www.fboms.org.br.htm)

[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

[www.idrc.ca/lacro/docs/conferencias/cappellin-soares3.html](http://www.idrc.ca/lacro/docs/conferencias/cappellin-soares3.html)

[www.jornaldaciencia.org.br.htm](http://www.jornaldaciencia.org.br.htm)

[www.jornaldomeioambiente.com.br/dicionario\\_ambiente/s.asp](http://www.jornaldomeioambiente.com.br/dicionario_ambiente/s.asp)

[www.mma.gov.br/port/se/agen21/ag21global/decl\\_rio.html](http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/ag21global/decl_rio.html)

[www.mp.mg.gov.br](http://www.mp.mg.gov.br)

[www.mre.gov.br.htm](http://www.mre.gov.br.htm)

[www.observatoriosocial.org.br.htm](http://www.observatoriosocial.org.br.htm)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

[www.tj.ba.gov.br](http://www.tj.ba.gov.br)

[www.wto.org](http://www.wto.org)

[www.wiuma.org.br/](http://www.wiuma.org.br/)

## ANEXO I – Mata dos seis biomas brasileiros \*



<b>BIOMAS CONTINENTAIS BRASILEIROS</b>	<b>ÁREA APROXIMADA (KM2)</b>	<b>ÁREA / TOTAL BRASIL</b>
Bioma AMAZONIA	4.196.943	49,29%
Bioma CERRADO	2.036.448	23,92%
Bioma MATA ATLANTICA	1.110.182	13,04%
Bioma CAATINGA	844.453	9,92%
Bioma PAMPA	176.496	2,07%
Bioma PANTANAL	150.355	1,76%
Area Total BRASIL	8.514.877	

(\*) Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

## ANEXO II – Mapa das Bacias Hidrográficas brasileiras \*



### Legenda

- Bacia Amazônica
- Bacia do Araguaia-Tocantins
- Bacia do rio Paraíba
- Bacia do rio São Francisco
- Bacia do rio Paraná
- Bacia do rio Paraguai
- Bacia do rio Paraíba do Sul
- Bacia do rio Uruguai

(\*) Fonte: Ministério dos Transportes – Governo Federal



## **ANEXO III – Modificações legislativas do Código Florestal (Lei 4771/65)\***

O presente anexo visa demonstrar a grande gama de modificações pelas quais passou o Código Florestal vigente, desde sua edição, sem, contudo, haver uma modificação substancial no tratamento do tema:

### **Lei nº 4.771, de 15 de Setembro de 1965**

**Ementa:** Institui o novo Código Florestal.

- Diário Oficial da União - Seção 1 - 16/09/1965 , Página 9529 (Publicação)
- Diário Oficial da União - Seção 1 - 28/09/1965 , Página 9913 (Retificação)
- Coleção de Leis do Brasil - 1965 , Página 157 Vol.5 (Publicação)

**Proposições Originárias:**

- PL 2874/1965

**Observação:** Vide ADIN nº 3540/2005.(\*\*)

**Origem:** Poder Legislativo

**Vide Norma(s):**

- 1) Lei Ordinária Nº 11428 de 22 de Dezembro de 2006 (Poder Legislativo) - (Alteração). Art. 44, § 6º .
- 2) Lei Ordinária Nº 11428 de 22 de Dezembro de 2006 (Poder Legislativo) - (Norma Complementar).
- 3) Decreto Nº 5975 de 30 de Novembro de 2006 (Poder Executivo) - (Regulamentação). Art. 12, parte final ; Art. 15 ; Art. 16 ; Art. 19 ; Art. 20 ; Art. 21 .
- 4) Lei Ordinária Nº 11284 de 02 de Março de 2006 (Poder Legislativo) - (Alteração). Art. 19, § 1º incisos I, II e III, § 2º incisos I, II e III, § 3º .
- 5) Decreto de 12 de Dezembro de 2005 (Poder Executivo) - (Norma Complementar).
- 6) Decreto Nº 5523 de 25 de Agosto de 2005 (Poder Executivo) - (Aplicação).
- 7) Medida Provisória Nº 2166-67 de 24 de Agosto de 2001 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 8) Medida Provisória Nº 2166-67 de 24 de Agosto de 2001 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14; Art. 16; Art. 44.
- 9) Medida Provisória Nº 2166-66 de 26 de Julho de 2001 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 10) Medida Provisória Nº 2166-66 de 26 de Julho de 2001 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14; Art. 16; Art. 44.
- 11) Medida Provisória Nº 2166-65 de 28 de Junho de 2001 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 12) Medida Provisória Nº 2166-65 de 28 de Junho de 2001 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14; Art. 16; Art. 44.
- 13) Medida Provisória Nº 2080-64 de 13 de Junho de 2001 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 14) Medida Provisória Nº 2080-64 de 13 de Junho de 2001 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14; Art. 16; Art. 44.
- 15) Medida Provisória Nº 2080-63 de 17 de Maio de 2001 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 16) Medida Provisória Nº 2080-63 de 17 de Maio de 2001 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14; Art. 16; Art. 44.
- 17) Medida Provisória Nº 2080-62 de 19 de Abril de 2001 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.

- 18) Medida Provisória Nº 2080-62 de 19 de Abril de 2001 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14; Art. 16; Art. 44.
- 19) Medida Provisória Nº 2080-61 de 22 de Março de 2001 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14; Art. 16; Art. 44.
- 20) Medida Provisória Nº 2080-61 de 22 de Março de 2001 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 21) Medida Provisória Nº 2080-60 de 22 de Fevereiro de 2001 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 22) Medida Provisória Nº 2080-60 de 22 de Fevereiro de 2001 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14; Art. 16; Art. 44.
- 23) Medida Provisória Nº 2080-59 de 25 de Janeiro de 2001 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 24) Medida Provisória Nº 2080-59 de 25 de Janeiro de 2001 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14; Art. 16; Art. 44.
- 25) Medida Provisória Nº 2080-58 de 27 de Dezembro de 2000 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 26) Medida Provisória Nº 2080-58 de 27 de Dezembro de 2000 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14; Art. 16; Art. 44.
- 27) Medida Provisória Nº 1956-57 de 14 de Dezembro de 2000 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 28) Medida Provisória Nº 1956-57 de 14 de Dezembro de 2000 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14; Art. 16; Art. 44.
- 29) Medida Provisória Nº 1956-56 de 16 de Novembro de 2000 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 30) Medida Provisória Nº 1956-56 de 16 de Novembro de 2000 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14; Art. 16; Art. 44.
- 31) Medida Provisória Nº 1956-55 de 19 de Outubro de 2000 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 32) Medida Provisória Nº 1956-55 de 19 de Outubro de 2000 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14; Art. 16; Art. 44.
- 33) Medida Provisória Nº 1956-54 de 21 de Setembro de 2000 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14; Art. 16; Art. 44.
- 34) Medida Provisória Nº 1956-54 de 21 de Setembro de 2000 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 35) Medida Provisória Nº 1956-53 de 23 de Agosto de 2000 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 36) Medida Provisória Nº 1956-53 de 23 de Agosto de 2000 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14; Art. 16; Art. 44.
- 37) Medida Provisória Nº 1956-52 de 26 de Julho de 2000 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 38) Medida Provisória Nº 1956-52 de 26 de Julho de 2000 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14.; Art. 16; Art. 44.
- 39) Lei Ordinária Nº 9985 de 18 de Julho de 2000 (Poder Legislativo) - (Revogação Parcial). Art. 5º; Art. 6º.
- 40) Medida Provisória Nº 1956-51 de 26 de Junho de 2000 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 41) Medida Provisória Nº 1956-51 de 26 de Junho de 2000 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º; Art. 4º; Art. 14.; Art. 16; Art. 44.
- 42) Medida Provisória Nº 1956-50 de 26 de Maio de 2000 (Poder Executivo) - (Acréscimo de Artigo). Art.3º-A; Art. 37-A; Art. 44-A; Art. 44-B; Art. 44-C.
- 43) Medida Provisória Nº 1956-50 de 26 de Maio de 2000 (Poder Executivo) - (Alteração). Art.1º, §§ 1º e 2º; Art. 4º; Art. 14, alínea "b"; Art. 16; Art. 44.
- 44) Medida Provisória Nº 1956-49 de 27 de Abril de 2000 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16; Art. 44.
- 45) Medida Provisória Nº 1956-48 de 30 de Março de 2000 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16; Art. 44.
- 46) Medida Provisória Nº 1956-47 de 02 de Março de 2000 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16; Art. 44.
- 47) Medida Provisória Nº 1956-46 de 03 de Fevereiro de 2000 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16; Art. 44.

- 48) Medida Provisória Nº 1956-45 de 06 de Janeiro de 2000 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16; Art. 44.
- 49) Medida Provisória Nº 1956-44 de 09 de Dezembro de 1999 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16; Art. 44.
- 50) Medida Provisória Nº 1885-43 de 23 de Novembro de 1999 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16; Art. 44.
- 51) Medida Provisória Nº 1885-42 de 22 de Outubro de 1999 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16; Art. 44.
- 52) Medida Provisória Nº 1885-41 de 24 de Setembro de 1999 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16; Art. 44.
- 53) Medida Provisória Nº 1885-40 de 26 de Agosto de 1999 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º, §§ 1º a 3º; Art. 16, § 4º; Art. 44.
- 54) Medida Provisória Nº 1885-39 de 28 de Julho de 1999 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º, §§ 1º a 3º; Art. 16, § 4º; Art. 44.
- 55) Medida Provisória Nº 1885-38 de 29 de Junho de 1999 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16, § 4º; Art. 44.
- 56) Medida Provisória Nº 1736-37 de 02 de Junho de 1999 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16, § 4º; Art. 44.
- 57) Medida Provisória Nº 1736-36 de 06 de Maio de 1999 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16, § 4º; Art. 44.
- 58) Medida Provisória Nº 1736-35 de 08 de Abril de 1999 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16; Art. 44.
- 59) Medida Provisória Nº 1736-34 de 11 de Março de 1999 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16; Art. 44.
- 60) Medida Provisória Nº 1736-33 de 11 de Fevereiro de 1999 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16; Art. 44.
- 61) Medida Provisória Nº 1736-32 de 13 de Janeiro de 1999 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16; Art. 44.
- 62) Medida Provisória Nº 1736-31 de 14 de Dezembro de 1998 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 16; Art. 44.
- 63) Medida Provisória Nº 1605-30 de 19 de Novembro de 1998 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 3º; Art. 44.
- 64) Medida Provisória Nº 1605-29 de 22 de Outubro de 1998 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 65) Medida Provisória Nº 1605-28 de 24 de Setembro de 1998 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 66) Medida Provisória Nº 1605-27 de 25 de Agosto de 1998 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 67) Medida Provisória Nº 1605-26 de 27 de Julho de 1998 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 68) Decreto Nº 2661 de 08 de Julho de 1998 (Poder Executivo) - (Regulamentação). Art. 27; parágrafo único.
- 69) Medida Provisória Nº 1605-25 de 26 de Junho de 1998 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 70) Medida Provisória Nº 1605-24 de 28 de Maio de 1998 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 71) Medida Provisória Nº 1605-23 de 29 de Abril de 1998 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 72) Medida Provisória Nº 1605-22 de 02 de Abril de 1998 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 73) Medida Provisória Nº 1605-21 de 05 de Março de 1998 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 74) Medida Provisória Nº 1605-20 de 05 de Fevereiro de 1998 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 75) Decreto Nº 2473 de 26 de Janeiro de 1998 (Poder Executivo) - (Norma Complementar).
- 76) Medida Provisória Nº 1605-19 de 08 de Janeiro de 1998 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 77) Medida Provisória Nº 1605-18 de 11 de Dezembro de 1997 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.

- 78) Medida Provisória Nº 1511-17 de 20 de Novembro de 1997 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 79) Medida Provisória Nº 1511-16 de 23 de Outubro de 1997 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 80) Medida Provisória Nº 1511-15 de 25 de Setembro de 1997 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 81) Medida Provisória Nº 1511-14 de 26 de Agosto de 1997 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 82) Medida Provisória Nº 1511-13 de 25 de Julho de 1997 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 83) Medida Provisória Nº 1511-12 de 27 de Junho de 1997 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 84) Medida Provisória Nº 1511-11 de 28 de Maio de 1997 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 85) Medida Provisória Nº 1511-10 de 30 de Abril de 1997 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 86) Medida Provisória Nº 1511-9 de 03 de Abril de 1997 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 87) Medida Provisória Nº 1511-8 de 06 de Março de 1997 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 88) Medida Provisória Nº 1511-7 de 05 de Fevereiro de 1997 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 89) Medida Provisória Nº 1511-6 de 09 de Janeiro de 1997 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 90) Medida Provisória Nº 1511-5 de 12 de Dezembro de 1996 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 91) Medida Provisória Nº 1511-4 de 13 de Novembro de 1996 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 92) Medida Provisória Nº 1511-3 de 17 de Outubro de 1996 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 93) Medida Provisória Nº 1511-2 de 19 de Setembro de 1996 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 94) Medida Provisória Nº 1511-1 de 22 de Agosto de 1996 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 95) Medida Provisória Nº 1511 de 25 de Julho de 1996 (Poder Executivo) - (Alteração). Art. 44.
- 96) Decreto Nº 1922 de 05 de Junho de 1996 (Poder Executivo) - (Aplicação). Art. 6º.
- 97) Decreto Nº 1709 de 20 de Novembro de 1995 (Poder Executivo) - (Aplicação).
- 98) Decreto Nº 1282 de 19 de Outubro de 1994 (Poder Executivo) - (Regulamentação). Art. 15; Art. 19; Art. 20; Art. 21.
- 99) Decreto Nº 750 de 10 de Fevereiro de 1993 (Poder Executivo) - (Norma Complementar). Art. 2º ; Art. 3º .
- 100) Lei Ordinária Nº 8171 de 17 de Janeiro de 1991 (Poder Legislativo) - (Aplicação).
- 101) Decreto Nº 98914 de 31 de Janeiro de 1990 (Poder Executivo) - (Aplicação). Art. 6º.
- 102) Lei Ordinária Nº 7875 de 13 de Novembro de 1989 (Poder Legislativo) - (Alteração). Art.5º, parágrafo único.
- 103) Lei Ordinária Nº 7803 de 18 de Julho de 1989 (Poder Legislativo) - (Acréscimo de Artigo). Art. 45 ; Art. 46 .
- 104) Lei Ordinária Nº 7803 de 18 de Julho de 1989 (Poder Legislativo) - (Alteração). Art. 2º, alíneas "a" itens 1, 2, 3, 4, 5, "c", "g", "h", Parágrafo único; Art. 16, §§ 1º, 2º, 3º; Art. 22, Parágrafo único.
- 105) Lei Ordinária Nº 7803 de 18 de Julho de 1989 (Poder Legislativo) - (Acréscimo de Parágrafo Único). Art. 19 ; Art. 44 .
- 106) Decreto Nº 97718 de 05 de Maio de 1989 (Poder Executivo) - (Regulamentação). Art. 2º, letras B e C .
- 107) Decreto Nº 97635 de 10 de Abril de 1989 (Poder Executivo) - (Regulamentação). Art. 27.
- 108) Decreto Nº 97628 de 10 de Abril de 1989 (Poder Executivo) - (Regulamentação). Art. 21.
- 109) Lei Ordinária Nº 7511 de 07 de Julho de 1986 (Poder Legislativo) - (Alteração). Art.2º, alínea "a"; Art. 19.

- 110) Lei Ordinária Nº 6535 de 15 de Junho de 1978 (Poder Legislativo) - (Acréscimo de Dispositivo). Art. 2º.
- 111) Lei Ordinária Nº 5870 de 26 de Março de 1973 (Poder Legislativo) - (Acréscimo de Alínea). Art. 26.
- 112) Lei Ordinária Nº 5868 de 12 de Dezembro de 1972 (Poder Legislativo) - (Revogação Parcial). Art. 39.
- 113) Lei Ordinária Nº 5106 de 02 de Setembro de 1966 (Poder Legislativo) - (Revogação Parcial). Art.38, §§ 1º e 2º.

(\*) Fonte: [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

(\*\*) ADI 3540/2005 – trata de