Dulce Teresinha Barros Mendes de Morais

A (IN)EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE DIREITO AMBIENTAL: O CASO DO DISTRITO FEDERAL

Tese apresentada à Faculdade de Direito do Recife - Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito à obtenção do título de Doutor em Direito, sob orientação do Professor Doutor Andreas Joachim Krell.

Recife-PE
2004

Autorizada a reprodução e/ou divulgação total ou parcial da presente obra, por qualquer meio convencional ou eletrônico, desde que citada a fonte.

D825i Morais, Dulce Teresinha Barros Mendes de
A (in)efetividade das normas constitucionais de direito ambiental: o caso do Distrito Federal
Dulce Teresinha Barros Mendes de Morais. – Recife: o Autor, 2004.
373p.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Faculdade de Direito do Recife, Curso de Pós-Graduação em Direito.

1.Direito ambiental – Distrito Federal 2. Desenvolvimento sustentável 3. Meio ambiente – Norma constitucional. 4. Proteção Ambiental. I. Título.

CDU: 34: 339.5
34: 577.4

Bibliotecária Responsável: Bianca Teixeira Ramos CRB 10/1254

AVALIAÇÃO DA BANCA EXAMINADORA

A IN(EFETIVIDADE) DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS DE DIREITO AMBIENTAL: O CASO DO DISTRITO FEDERAL

DULCE TERESINHA BARROS MENDES DE MORAIS

A banca examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, submeteu o candidato à defesa em nível de doutorado e a julgou nos seguintes termos:

Menção geral: APROVADO

Prof. Dr. George Browne Rego
Julgamento: APROVADO Assinatura: _____

Prof. Dr. Geraldo de Oliveira Santos Neves
Julgamento: APROVADO Assinatura: _____

Prof. Dr. Cláudio Roberto Cintra Bezerra Brandão
Julgamento: APROVADO Assinatura: _____

Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira
Julgamento: Aprovado Assinatura: _____

Profa. Dra. Daisy de Asper y Valdez
Julgamento: APROVADO Assinatura: _____

Recife, 15 de julho de 2004.

Programa de Pós-Graduação em Direito
FDR-CCJ/UFPE
Área de concentração: Direito Público
Orientador: Prof. Dr. Andreas Joachim Krell

Bendito sejais, ó Deus Criador, pela água, criatura vossa, fonte de vida para a Terra e os seres que a povoam. Bendito sejais, ó Pai Providente, pelos rios e mares imensos, pela bênção das chuvas, pelas fontes refrescantes e pelas águas secretas do seio da terra. Bendito sejais, ó Deus Salvador, pela água feita vinho em Caná, pela bacia do lava-pés e pela fonte regeneradora do Batismo. Perdoai-nos, Senhor Misericordioso, pela contaminação das águas, pelo desperdício e pelo egoísmo que privam os irmãos desse bem tão necessário à vida. Dai-nos, ó Espírito de Deus, um coração fraterno e solidário, para usarmos a água com sabedoria e prudência e para não deixar que ela falte a nenhuma de vossas criaturas. Ó Cristo, Vós que também tivestes sede, ensinai-nos a dar de beber a quem tem sede. E concedei-nos com fartura a água viva que brota de Vosso coração e jorra para a vida eterna. Amém.

*(**Oração da Campanha da Fraternidade de 2004**)*

A Deus, Ser Supremo, a quem tudo devo.

Ao meu esposo, Almir,
e aos meus filhos, Leonardo, Larissa e Laís,
pelo carinho, compreensão e apoio constantes.

Aos meus pais, Arthimimo (in memoriam) e Edelcy,
presenças marcantes na minha vida e
incentivadores do meu aperfeiçoamento técnico.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Andreas Joachim Krell,
pelas diretrizes seguras e permanente incentivo,
sobretudo pela valiosa e cuidadosa orientação acadêmica.

Ao Prof. João Maurício Adeodato,
Coordenador do Curso, pelo exemplo de dedicação ao ensino e à pesquisa,

Aos demais Professores Doutores do Curso de Pós-Graduação,
pelo apoio bibliográfico e
preciosos ensinamentos transmitidos ao longo do Curso de Doutorado.

Aos colegas e amigos dos cursos de Doutorado e Mestrado da UFPE,
pela amizade, incentivo e confiança em minhas possibilidades.

A todos que, direta ou indiretamente,
colaboraram na execução deste trabalho.

MORAIS, Dulce Teresinha Barros Mendes de. *A (in)efetividade das normas constitucionais de direito ambiental: o caso do Distrito Federal.* 2004. 373p. Tese (Doutorado) - Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco. Orientador: Prof. Doutor Andreas Joachim Krell. Recife, 2004.

RESUMO

Esta tese objetivou avaliar a (in)efetividade das normas constitucionais de Direito Ambiental, no âmbito do Distrito Federal, numa abordagem de desenvolvimento sustentável. Discutiu-se o papel do Direito como instrumento de compatibilização do desenvolvimento econômico com o uso adequado dos recursos naturais, comprovando-se o grau de eficácia social do dispositivo constitucional na concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, quando manejado pelos Ministério Público e Tribunal de Justiça (MPDFT e TJDFT).

O artigo 225 da CF é norma programática de grande alcance jurídico, cujo conteúdo difuso e interdisciplinar permeia quase todas as áreas do Direito. Nesse contexto, operadores do Direito, mormente integrantes do MP e Poder Judiciário, passam a ser agentes de transformação e promoção da verdadeira cidadania num Estado Democrático de Direito. O crescimento econômico e a proteção do meio ambiente, previstos nos artigos 170 e 225 da CF, constituem objetivos compatíveis e interdependentes que se reforçam mutuamente. Assim, urge inserir-se as questões ambientais no centro do processo decisório da política econômica nacional, integrando-as a outras políticas setoriais ─ agrícola, industrial, habitacional, de transporte, energética.

Não obstante a imperatividade das normas constitucionais e infraconstitucionais, que consagram a defesa do meio ambiente em todas as suas interfaces ─ fauna, flora, águas, florestas e outras ─, não se verifica, no DF, a necessária efetividade dos instrumentos legais para impedir a degradação ambiental. A atuação do MPDFT provou ser insuficiente para impedir ou neutralizar a deterioração do meio ambiente no DF, situação agravada, ultimamente, pelo irregular parcelamento do solo decorrente do *déficit* habitacional de Brasília. Os órgãos públicos fiscalizadores agem de forma limitada, porquanto muitas decisões emanadas do Governo do Distrito Federal são, por vezes, arrefecidas pela força política do poderio econômico, em detrimento dos interesses coletivos e difusos. Apesar das inúmeras ações civis públicas impetradas pelo *Parquet*, poucos resultados se observam na preservação e/ou recuperação do bem ambiental, posto que os desmandos administrativos e o descomprometimento da esfera legislativa distrital, aliados à morosidade da prestação jurisdicional, facilitam os assentamentos ilegais, com graves prejuízos ao meio ambiente. Decisões judiciais marcadas pelo conservadorismo parecem permanecer à mercê de conveniências políticas e de soluções casuísticas, demonstrando que a defesa ambiental ainda não é considerada em primeiro plano por parcela dos operadores do Direito.

Em suma: i) a jurisprudência ainda vacila ao ponderar direitos assegurados constitucionalmente, deixando entrever uma opção pelo formalismo processual e/ou pelo Direito de Propriedade, quando em conflito com o Direito Ambiental; ii) desconsidera-se que a hermenêutica deve partir da CF, que estabelece a função social da propriedade; iii) a interpretação conservadora mais atende a direitos individuais, destituída do viés constitucional; iv) o posicionamento tradicional do operador do Direito dificulta a construção de uma nova concepção que efetivamente valore o meio ambiente e o eleve ao mesmo patamar de outros direitos assegurados na Constituição Federal.

Palavras-chave: Direito Ambiental; Efetividade; Normas Constitucionais; Desenvolvimento Sustentável.

MORAIS, Dulce Teresinha Barros Mendes de. *The (in)effectiveness of the constitutional norms of the Environment Law: the case of the Distrito Federal.* 2004. 373p. Thesis (Doctorate) - Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco. Supervisor: Prof. Doctor Andreas Joachim Krell. Recife, 2004.

ABSTRACT

This thesis has externalized to rate the (in)effectiveness of the constitutional norms of the Environment Law, at the range of Distrito Federal (Federal District - DF), in an approach of sustainable development. The role of Law has been argued as a compatibility instrument of economical development with the proper use of the natural resources, proving the social efficacy degree of the constitutional provision at the materialization of the right to an ecologically well-balanced environment, when handled by the Public Prosecution Service and the Court of Justice (MPDFT and MPDFT).

The paragraph 225 of the Federal Constitution of Brazil is programmatical norm of great legal reach, whose diffuse and interdisciplinary content permeates almost all Law fields. In this context, Law operators, mainly MP and Judiciary Power integrants, start to be agents of transformation and promotion of the true citizenship in a Democratic State of Law. The economical growth and the environment protection, foreseen in CF paragraphs 170 and 225, constitute compatible and interdependent objectives that brace themselves mutually. Thus, it compels to insert the ambient questions in the center of the power to decide process of the national economical policy, integrating them to other sectorial policies – agricultural, industrial, habitational, transportational, energetic.

Not withstanding the imperativity of the constitutional and infraconstitional norms that consecrate environmental defense in all your interfaces – fauna, flora, aquatic resources, forests and others -, it is not noticed, in DF, the necessary effectiveness of the legal deeds to stop the ambient degradation. The MPDFT operation proved to be insufficient to stop or neutralize the deterioration of the environment in DF, and this is aggravated lately by the irregular soil fragmentation caused by Brasilia's habitational *deficit*. The facilitator public agencies has limitaded acts, since many emanated decisions by the Distrito Federal Government are, sometimes, cooled by the political force of the economical power, in detriment of the collective and prolix interests. Despite of the countless public civil suits solicited by the *Parquet*, few results are observed in the environment preservation and/or recovery, even though the administrative immoderations and the district legislative sphere disengagement, allied to the slowness of the jurisdictional rendering, facilitate the illegal layings, with serious damages to environment. Sentences denoted by conservativism seem to remain at the mercy of political conveniences and of casuistic solutions, demonstrating that the ambient defense is still not considered in first place by the Law operators.

In short: i) The jurisprudence still vacillates when pondering the constitutionally assured rights, allowing to perceive an option for the procedural formalism and/or for the property rights, when in conflict with Environmental Law, ii) it disregards that the hermeneutics must start from CF that establishes a social function to the property; iii) the conservative interpretations takes more care of the individual rights, dismissed of the constitutional bias; iv) the Law operator traditional positioning makes the construction of a new conception that effectively valores the environment and raises it to the same platform of other rights assured by the Federal Constitution.

Keywords: Environmental Law, Effectiveness, Constitutional Norms, Sustainable Development

MORAIS, Dulce Teresinha Barros Mendes de. *L' (in)efficacité des normes constitutionnelles de Droit Environnemental : le cas du District Fédéral.* 2004. 373p. Thèse (Doctorat) - Centro de Ciências Jurídicas, Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco. Orienteur: Prof. Docteur Andreas Joachim Krell. Recife, 2004.

RÉSUMÉE

Cette thèse a objectivé évaluer l'(in)efficacité des normes constitutionnelles de Droit Environnemental, dans le contexte du District Fédéral, dans un abordage de développement soutenable. Il a été discuté le rôle du Droit comme instrument pour rendre compatible le développement économique avec l'utilisation appropriée des ressources naturelles, se vérifiant le degré d'efficacité sociale du dispositif constitutionnel dans la concrétisation du droit à l'environnement écologiquement équilibré, quand opéré par le Ministère Public et le Pouvoir Judiciaire (MPDFT e TJDFT).

L'article 225 de la CF est norme programmatique de grande portée juridique, dont le contenu diffus et interdisciplinaire implique presque toutes les secteurs du Droit. Dans ce contexte, des opérateurs du Droit, principalement intégrants du MP et de Pouvoir Judiciaire, passent à être agents de transformation et de promotion de la vraie citoyenneté dans un État Démocratique de Droit. La croissance économique et la protection de l'environnement, prévus aux articles 170 et 225 de la CF, constituent des objectifs compatibles et interdépendants qui se renforcent mutuellement. Ainsi, il urge s'insérer les questions environnementales dans le centre du processus décisoire de la politique économique nationale, les intégrant à autres politiques sectorielles - agricole, industriel, d'habitation, de transport, énergétique.

Cependant la caractéristique impératif des normes constitutionnelles et sous-constitutionnelles, qui consacrent la défense de l'environnement dans toutes leurs interfaces - faune, flore, eaux, forêts et autres -, ne se vérifie pas, dans le DF, la nécessaire efficacité des instruments légaux pour empêcher la dégradation environnementale. La performance de le MPDFT a prouvé être insuffisante pour empêcher ou neutraliser la détérioration de l'environnement dans le DF, situation aggravée, récemment, par l'irrégulier parcellisation du sol lié au déficit d'habitation de Brasília. Les agences publiques surveillantes agissent de forme limitée, puisque beaucoup de décisions émanées du Gouvernement du District Fédéral sont, parfois, refroidies en la force politique de la puissance économique, au détriment de les intérêts collectifs et diffus. Malgré des innombrables actions civiles publiques réqueré par le *Parquet*, peu de résultats s'observent dans la conservation et/ou dans la récupération du bien environnemental, mis que les désobéissances administratives et la sans engagement de la sphère législative du District Fédéral, alliés au retard concernant la prestation juridictionnelle, facilitent les établissements illégaux, avec graves préjudices à l'environnement. Des décisions judiciaires marquées par le conservatisme semblent rester à la merci d'utilités politiques et de solutions des casuistiques, démontrant que la défense environnementale encore n'est pas considérée dans premier plan par une parcelle des opérateurs du Droit.

En résumée : i) la jurisprudence encore manque à deréfléchir droits assurés constitutionnellement, laissant entrevoir une option par le formalisme du processus et/ou par le droit de propriété, quand dans conflit avec le Droit Environnemental ; ii) se déconsidère que l'herméneutique doit partir de la CF, qui établit la fonction sociale de la propriété ; iii) l'interprétation conservatrice plus fait attention à des droits individuels, destituée de le biais constitutionnelle ; iv) le positionnement traditionnel de l'opérateur du Droit rend difficile la construction d'une nouvelle conception que efficacement valorise l'environnement et le surelève à la même plate-forme d'autres droits assurés dans la Constitution Fédéral.

Mots-clés : Droit Environnemental ; Efficacité ; Normes Constitutionnelles ; Développement Soutenable.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1 – Fatores determinantes da (in)efetividade das normas constitucionais..... 237

GRÁFICO 2 – Fatores que dificultam a integração do MPDFT com o GDF 238

GRÁFICO 3 – Causas do conservadorismo nas sentenças judiciais 260

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Atividades das PRODEMAs/MPDFT - Circunscrição DF – 1999/2003..... 230

TABELA 2 – Ações ajuizadas pelas Promotorias de Justiça do MPDFT – 1985/2003 231

TABELA 3 – Nível de efetividade das ações do MPDFT na defesa ambiental 236

TABELA 4 – Processos ajuizados e julgados-Justiça Comum – 1° Grau DF – 1990/2003.....251

TABELA 5 – Processos ajuizados e julgados-Justiça Comum – 2° Grau DF – 1990/2003.....252

TABELA 6 – Situação das ações ajuizadas pelo MPDFT junto ao TJDFT – 1985/2003 253

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAMEC – Associação Brasileira dos Analistas do Mercado de Capitais
ACP – Ação Civil Pública
ADE – Área de Desenvolvimento Econômico
ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade
APA – Área de Proteção Ambiental
CAESB – Companhia de Água e Esgoto de Brasília
CAOI – Centro de Apoio Operacional Institucional
CC – Comando e Controle
CD – Controles Diretos
CDC – Código de Defesa do Consumidor
CEB – Companhia Energética de Brasília
CF – Constituição Federal
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPT – Centro Nacional para o Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
COOP 10 – Cooperativa dos Dez Anos Excluídos de Moradia no Distrito Federal
CPC – Código de Processo Civil
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
DEMA – Delegacia Especial do Meio Ambiente
DF – Distrito Federal
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
EUA – Estados Unidos da América
FAU – Federação Ambientalista Córrego do Urubu
GAP – Grupo de Arquitetura e Planejamento
GDF – Governo do Distrito Federal
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRACON - Instituto Brasileiro de Contadores
IDHAB – Instituto de Desenvolvimento Habitacional de Brasília
IMAG – Instituto dos Magistrados do Distrito Federal
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPDF – Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISO – *International Organization for Standardization*
LI – Licença de Instalação
LIC – Licenciamentos
LICC – Lei de Introdução ao Código Civil
LO – Licença de Operação
LP – Licença Prévia
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPF – Ministério Público Federal
MPSP – Ministério Público de São Paulo

MST – Movimento Sem Terra
NOVACAP – Companhia Urbanizadora da Nova Capital
NPA – Normas de Procedimentos de Auditoria
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização Não-Governamental
PETROBRÁS – Petróleo Brasileiro S.A.
PF – Polícia Federal
PGESP – Procuradoria Geral do Estado de São Paulo
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente
PRODEMA – Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do DF
PRODEP – Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social
PRÓ-DF – Programa de Desenvolvimento do DF
PROURB – Promotoria de Justiça da Ordem Urbanística do Distrito Federal
RDA – Revista de Direito Administrativo
RDP – Revista de Direito Público
RE – Recurso Especial
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental
RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Nacional
RT – Revista dos Tribunais
SEAF – Secretaria de Assuntos Fundiários
SEDUH – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEMARH – Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal
SEMATEC – Secretaria do Meio Ambiente, Tecnologia e Recursos Hídricos
SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
SIVSOLO – Serviço Integrado de Vigilância do Uso do Solo
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCU – Tribunal de Contas da União
TERRACAP – Companhia Imobiliária de Brasília
TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TJSP – Tribunal de Justiça de São Paulo
TRT – Tribunal Regional do Trabalho
UnB – Universidade de Brasília
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

ABORDAGEM GERAL 18

ABORDAGEM PONTUAL 24
1. Por que *A (in)efetividade das normas constitucionais de Direito Ambiental?* 24
2. Metodologia empregada 26
3. Estrutura da pesquisa 26

INTRODUÇÃO 31
1. Garantia constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado..... 31
2. A sustentabilidade do desenvolvimento e a política ambiental 33
3. Direito Ambiental e Direito Econômico: ramos indissociáveis 34
4. Importância da avaliação econômica na elaboração das normas ambientais 35
5. A interpretação jurídico-ambiental 36
6. A aplicação da legislação ambiental brasileira..... 37
7. Relevância atribuída pela Constituição Federal ao Ministério Público na preservação ambiental 39
8. O Poder Judiciário como aplicador do Direito 40
9. A atuação do Poder Público em face dos problemas socioambientais existentes no Distrito Federal..... 41

PRIMEIRA PARTE
A DEFESA AMBIENTAL E O
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

Capítulo Primeiro
A GESTÃO DO MEIO AMBIENTE E
O DIREITO AMBIENTAL ECONÔMICO

1.1. Instrumentos de políticas de gestão do meio ambiente..... 44
1.2. Direito Ambiental e políticas ambientais 48
1.2.1. O Direito Ambiental 48
1.2.2. Princípios do Direito Ambiental 51
1.3. Direito Econômico e políticas econômicas 54
1.4. Avaliação econômica do Direito 55
1.5. Abordagem econômica do Direito Ambiental 59
1.6. O artigo 225 da Constituição Federal e o bem ambiental 60
1.7. A valoração econômica e a reparação do dano ambiental 62
1.8. Interpretação econômica no Direito Brasileiro 67

1.9. Direito Internacional Ambiental 70
1.10. Desenvolvimento econômico e preservação ambiental 76
1.10.1. Compatibilidade das atividades produtivas com a preservação dos recursos naturais 76
1.10.2. O desenvolvimento sustentável 81
1.10.3. A garantia constitucional de existência digna e qualidade de vida..... 86
1.11. Compatibilidade do Direito Ambiental com o Direito Econômico 88

Capítulo Segundo
A INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS E A CONTRIBUIÇÃO DA FILOSOFIA PRAGMÁTICA PARA O DIREITO AMBIENTAL

2.1. O processo hermenêutico 90
2.1.1. A hermenêutica como filosofia de interpretação 90
2.1.2. Interpretação e aplicação: um binômio incindível 91
2.2. A aplicabilidade das normas constitucionais 95
2.2.1. Condições gerais de aplicabilidade da norma constitucional..... 95
2.2.2. Classificação das normas constitucionais quanto ao seu grau eficacial 97
2.2.3. A eficácia das normas constitucionais 100
2.2.4. Eficácia jurídica e eficácia sociológica 102
2.2.5. Normas programáticas e seu grau de eficácia 105
2.2.6. Remédios jurídicos de controle e de efetividade das normas constitucionais 108
2.3. A filosofia pragmática e sua importância para a efetividade do Direito Brasileiro..... 110
2.3.1. A filosofia pragmática 110
2.3.2. O pragmatismo brasileiro 114
2.3.3. Roberto Mangabeira Unger: um representante brasileiro do pragmatismo contemporâneo 114
2.3.4. Pragmatismo e meio ambiente 118

Capítulo Terceiro
A EFETIVIDADE JURÍDICO-AMBIENTAL NO BRASIL

3.1. Instrumentos de defesa do Direito Ambiental brasileiro 120
3.2. O Direito Ambiental como mecanismo de conscientização, justiça social, ética e cidadania..... 121
3.3. Direito Penal: um instrumento efetivo na proteção do meio ambiente?..... 122
3.4. A efetividade da Lei da Natureza 125
3.5. Responsabilidade civil da pessoa jurídica em face da Lei nº 9.605/98 127

3.6. Responsabilidade penal da pessoa jurídica por crime ambiental 128
3.7. A adequação das sanções como fator de inibição ao dano ambiental 130

Capítulo Quarto
A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

4.1. Meio ambiente e Direito à propriedade..... 132
4.1.1. O princípio da função social da propriedade 132
4.1.2. História do Direito de Propriedade no Brasil 135
4.1.3. A propriedade e o meio ambiente à luz da Constituição Federal 137
4.1.4. A desapropriação como instrumento de função social 138
4.2. O Poder Legislativo e a (in)efetividade da função socioambiental da propriedade 143
4.3. O Poder Executivo e a (in)eficácia da função socioambiental da propriedade 145
4.4. O Poder Judiciário e a tutela (in)efetiva da função socioambiental da propriedade 146

Capítulo Quinto
CONTROLE JURISDICIONAL DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA: UM INSTRUMENTO DE GARANTIA DO EXERCÍCIO DA CIDADANIA

5.1. O Direito à tutela jurisdicional em face da discricionariedade do ato administrativo 151
5.1.1. A Constituição Federal e a garantia da tutela jurisdicional 151
5.1.2. Princípios e regras na Administração 152
5.1.3. Os direitos subjetivos e os interesses legalmente protegidos 154
5.2. A discricionariedade do ato administrativo e o dever da melhor solução 155
5.2.1. Competência discricionária 155
5.2.2. Conceitos determinados e indeterminados 157
5.2.3. Poder discricionário e poder vinculado 159
5.2.4. O princípio da legalidade 160
5.2.5. O princípio da moralidade: Direito e Moral 161
5.2.6. Ainda o princípio da moralidade: desvio, abuso e excesso de poder 162
5.2.7. O princípio da eficiência 163
5.3. O controle jurisdicional sobre a atividade administrativa 166
5.3.1. Compatibilidade do controle jurisdicional com o princípio da separação dos poderes 166
5.3.2. O poder judicial como um paradigma do controle 168
5.3.3. Limites ao exercício do controle jurisdicional 169
5.3.4. O controle no Direito Comparado 172

5.4. O controle da atividade estatal em face das políticas ambientais..... 174
5.4.1. O dever estatal de defesa ambiental 174
5.4.2. O poder de polícia ambiental 178
5.4.3. Atos e/ou omissões do Poder Público 180
5.4.4. Responsabilidade civil do Estado por danos ambientais 184
5.4.5. A educação, o Direito e o exercício da cidadania como instrumentos de controle da defesa ambiental 189
5.4.6. O dever da coletividade na preservação ambiental 190

Capítulo Sexto
A POLÍTICA AMBIENTAL NO DISTRITO FEDERAL

6.1. Interface entre a preservação ambiental e as políticas urbanas e regionais 193
6.1.1. Políticas públicas e desenvolvimento econômico, social e ambiental..... 193
6.1.2. O espaço como objeto comum entre as políticas ambientais e espaciais..... 194
6.1.3. Meio ambiente e as políticas urbanas e regionais..... 195
6.1.4. Evolução histórica das políticas urbanas e regionais..... 196
6.1.5. Referencial teórico de política regional..... 198
6.1.6. Rebatimentos da política econômica sobre as políticas espaciais e referencial teórico da política urbana 200
6.2. Características e problemas ambientais do Distrito Federal..... 203
6.2.1. O meio ambiente no Distrito Federal..... 203
6.2.2. O Distrito Federal e a ocupação irregular do solo 206
6.2.3. Impactos ambientais 208
6.3. Atuação do Poder Público frente aos problemas socioambientais do Distrito Federal 210

SEGUNDA PARTE
A EFETIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Capítulo Sétimo
O MINISTÉRIO PÚBLICO NO ESTADO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO E NO DIREITO COMPARADO

7.1. Princípios e Funções Institucionais do Ministério Público 215
7.2. Responsabilidade do Ministério Público no Estado Democrático de Direito 216

7.2.1. Nova postura político-social 216
7.2.2. Tutela ao meio ambiente 217
7.2.3. A ação civil pública e o inquérito civil na concretização dos direitos sociais 218
7.2.4. O inquérito policial e a ação penal pública 222
7.2.5. O termo de ajustamento de conduta como alternativa à ação civil pública 223
7.3. O Ministério Público no Direito Comparado 224
7.3.1. Sistema Francês 224
7.3.2. Sistema Inglês 225
7.3.3. Sistema Italiano 226
7.3.4. Sistema Norte-Americano 226
7.3.5. Sistema Português 227
7.3.6. Sistema Espanhol 227

Capítulo Oitavo
A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL

8.1. Atribuições das Promotorias de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios 228
8.2. A atuação do MPDFT na defesa ambiental 229
8.3. Desafios a serem superados pelo Ministério Público 240

Capítulo Nono
O PODER JUDICIÁRIO E A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS

9.1. O Estado Democrático de Direito e o novo papel do Poder Judiciário 243
9.2. A demanda pela prestação jurisdicional 244
9.3. O acesso à Justiça 246
9.4. O conservadorismo do Poder Judiciário 247
9.5. O Poder Judiciário como contrapoder 248

Capítulo Décimo
A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

10.1. A missão do TJDFT 250
10.2. A atuação do TJDFT 251

CONCLUSÃO 262

REFERÊNCIAS...... 293
Livros 293
Artigos 303
Revistas e Jornais 308
Documentos 310
Legislação 312
Jurisprudência 313
Redes de computação 314

APÊNDICES 315
Apêndice A – Infrações ambientais no Distrito Federal – 2000 a 2004..... 315
Apêndice B – Atividades das PRODEMAs/MPDFT – 1999 a 2003 359
Apêndice C – Questionário para membros do Ministério Público 362
Apêndice D – Exposição de Motivo e Projeto de Lei 363

ANEXOS 368
Anexo A - Jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias 368
Anexo B - Julgados do TJDFT 369
Anexo C - Parceria entre o Poder Público e a sociedade organizada..... 373

ABORDAGEM GERAL

A Lei nº 6.938, de 31.08.81, inaugurou no Brasil a estrutura jurídica para o desenvolvimento de políticas ambientais. Referida norma, em seu artigo 4º, inciso I, expressa que a Política Nacional do Meio Ambiente visará à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. O dispositivo vem reafirmar que o desenvolvimento de um país pressupõe não só o seu crescimento econômico, mas também a preservação dos seus recursos naturais. Em conseqüência, paralelamente ao Direito Econômico, há que se reconhecer a importância – cada vez maior – do **Direito Ambiental**. A realização desse Direito é, pois, condição indispensável para o **desenvolvimento sustentável**, sem o que as políticas expressas nos artigos 170 e 225 da Constituição Federal não poderão atingir os seus objetivos de permitir uma vida digna e de melhor qualidade aos cidadãos.[1]

A relação entre produção econômica e conservação dos recursos naturais é intermediada pelo Direito, instrumental de importância vital na busca da sustentabilidade do desenvolvimento. Como fenômeno social que é, o Direito orienta a formulação de políticas, instrumentaliza a atividade econômica e o uso dos bens ambientais da natureza. Por meio dele são traçadas políticas econômicas do Estado, que incluem o agir do homem frente à natureza. É mecanismo de integração social, normatizador e organizador das relações da sociedade em si e dessa com o meio ambiente. Por isso, no dizer de Derani, "é possível afirmar que as relações do homem com a natureza e do homem com os processos produtivos que desenvolve refletem-se em todas as demais ações sociais, sobretudo porque a formação de uma cultura é indissociável do seu relacionamento com a natureza".[2]

A aplicação de cada princípio da ordem econômica contribui para a efetividade dos princípios atinentes ao meio ambiente. Direito Ambiental e Econômico, portanto, além de se cruzarem, abarcam idênticas preocupações, resumidas na procura de uma melhor qualidade de vida ao cidadão. O atingimento desse fim passa, necessariamente, pela estabilidade do processo produtivo e manutenção dos nossos recursos naturais.

---

[1] Uma das definições de **desenvolvimento sustentável** que nos parece apropriada é a emitida por Goodland, que dispensa o adjetivo **sustentável** ao atribuir ao substantivo **desenvolvimento** a necessidade de eficácia no uso do meio ambiente, ou seja, um "padrão das transformações econômicas, sociais e estruturais, através da melhoria qualitativa do equilíbrio relativo ao meio ambiente" (GOODLAND, Robert. The environmental implications of major projects in the third world development, 1989, pp. 9-34).

[2] DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico,* 1997, pp. 81-82.

Nas Constituições dos atuais Estados de Direito, há claros dispositivos de proteção ao meio ambiente. Com efeito, o bem ambiental, nos dias de hoje, foi elevado à categoria de bem jurídico autônomo, social e unitário de todas as pessoas, cuja natureza é duplamente de direito objetivo e de direito subjetivo fundamental, do âmbito individual e coletivo. Tanto que é possível dizer-se que o Estado de Direito Social é também um Estado-Ambiente, dada a importância da regulamentação dos direitos difusos, onde se insere o direito objetivo ao ambiente saudável e o subjetivo de defesa do mesmo, por meio de mecanismos para tal desiderato.

No Brasil, ao ganhar o caráter de norma fundamental, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tornou-se um bem jurídico correlacionado com os demais bens tutelados na Constituição Federal. As bases naturais da vida, uma vez reconhecidas como bens constitucionais, espelham a sua real importância como fator estrutural e conformador de uma sociedade. Podemos mesmo assegurar que o Direito Ambiental a tudo antecede, eis que essencial à sobrevivência e manutenção do homem, à vida, sem a qual nada há a fazer.

Como prerrogativa prevista constitucionalmente, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado exige, para sua realização, uma série de atividades públicas e privadas que devem produzir melhores condições de desenvolvimento dos indivíduos, além de uma ordem social livre. Tal direito dirige-se com caráter mandamental ao Legislativo, ao Judiciário e ao Executivo. A esses poderes estão abertos os diferentes caminhos à realização dos pressupostos garantidores do atingimento dos objetivos inscritos na Constituição Federal. Todavia, muitas são as causas da pouca efetividade na sua aplicação, de que é exemplo a ausência de uma adequada estrutura administrativa, que dificulta a implementação das finalidades previstas pelo ordenamento jurídico. Com efeito, "o fracasso do Estado Brasileiro como provedor dos serviços para a maior parte da população choca-se com a garantia constitucional dos direitos fundamentais".[3]

Por força do artigo 225 da Carta Constitucional Brasileira, a eficácia social do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado impõe uma ordem de comportamento do poder público, bem como da coletividade em geral. Daí a importância de se discutir a relação do Direito com as demais manifestações sociais e o tratamento que o Direito pode, e deve, dispensar na regulamentação do comportamento da sociedade frente aos recursos naturais. A medida permitiria a implementação de políticas sociais compatibilizadas com a manutenção da base natural que, indiscutivelmente, gera maior qualidade de vida ao cidadão.

[3] KRELL, Andreas J. Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais, 2000, p. 26.

O dinamismo do Direito deve ser visto como uma realidade que se movimenta constantemente, interagindo com as relações humanas, modificando-se ou adaptando-se às exigências da vida. Esse ciclo da vida traz novos fatos. Juizes e tribunais estabelecem novos precedentes e os próprios valores se alteram, devido à evolução social. Por isso criam-se normas jurídicas, inclusive as constitucionais, para reger relações sociais e condutas humanas, enfim, para serem aplicadas efetivamente.

As ciências naturais, por exemplo, a física e a biologia, atuam ao nível dos sistemas reais, do **ser**. As ciências sociais, aí incluso o Direito, cuidam da prescrição de um **dever-ser**. Assim é que a organização do poder jurídico e o delineamento das condutas a serem seguidas pela coletividade é levado a efeito por meio de normas jurídicas que, no seu conjunto, compõem o que se denomina direito objetivo. Consistem as normas jurídicas, portanto, em atos jurídicos emanados do Estado, com caráter de regras gerais, abstratas e obrigatórias, que têm como finalidade ordenar a vida coletiva.[4] São normas de cunho oposto às regras jurídicas individuais, pessoais e concretas, veiculadas por sentenças judiciais e atos administrativos.

Na formulação de sua teoria tridimensional do Direito, demonstrou Reale que a norma jurídica é a síntese resultante de fatos ordenados segundo distintos valores. Para o autor, onde quer que haja um fenômeno jurídico, há necessariamente: i) um fato subjacente, econômico, geográfico, demográfico, de ordem técnica etc.; ii) um valor, que confere determinada significação a esse fato; e iii) uma regra ou norma que representa a relação ou medida que integra um elemento ao outro, o fato ao valor. Conclui Reale que é da integração do fato ao valor que surge a norma.[5]

A Constituição Federal é um sistema de normas jurídicas. Ela institui o Estado, organiza o exercício do poder político, define os direitos fundamentais das pessoas e traça os fins públicos a serem alcançados. A norma constitucional, como espécie do gênero normas jurídicas, conserva os atributos essenciais destas, dentre os quais a imperatividade. De regra, como qualquer outra norma, contém um mandamento, uma prescrição, uma ordem, com força jurídica e não apenas moral. Assim, a sua inobservância há de deflagrar um mecanismo próprio de coação, de cumprimento forçado, apto a garantir-lhe a imperatividade, inclusive pelo estabelecimento das conseqüências da insubmissão ao seu comando.[6]

---

[4] Cf. BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira,* 2000, p. 34.
[5] REALE, Miguel. *Teoria Tridimencional do Direito. Situação Atual,* 1994, p. 76.
[6] Cf. BARROSO, Luís Roberto. Ob. cit., p. 35.

A aplicabilidade das normas constitucionais está intimamente relacionada à sua interpretação. Com efeito, a Carta Constitucional reclama o domínio de uma técnica própria, para apreensão do real significado do seu conteúdo normativo. Na verdade, há uma especificidade interpretativa, em matéria constitucional, como também o há em relação à sua aplicabilidade.[7]

A norma só é aplicável na medida em que é eficaz. Daí afirmar-me, doutrinariamente, que a eficácia e a aplicabilidade das normas constituem fenômenos conexos, aspectos talvez do mesmo fenômeno, encarados sob prismas diferentes: aquela como potencialidade; esta como realizabilidade, praticidade. Se a norma não dispõe de todos os requisitos para sua aplicação aos casos concretos, falta-lhe eficácia, não dispondo de aplicabilidade.[8]

Com efeito, as normas jurídicas, inclusive as constitucionais, são criadas para reger relações sociais, condutas humanas, enfim, para serem aplicadas. A sua aplicabilidade consiste na atuação concreta da norma,

> "no enquadrar um caso concreto em a norma jurídica adequada. Submete às prescrições da lei uma relação da vida real; procura e indica o dispositivo adaptável a um fato determinado. Por outras palavras: tem por objeto descobrir o modo e os meios de amparar juridicamente um interesse humano".[9]

A doutrina ensina que aplicabilidade é a qualidade do que é aplicável. No sentido jurídico, diz-se da norma que tem possibilidade de ser aplicada, isto é, da norma que tem capacidade de produzir efeitos jurídicos. Na perspectiva sociológica, da sociologia jurídica, cogita-se de saber se ela produz efetivamente esses efeitos, diz respeito à eficácia social, à sua efetividade. Entende Afonso da Silva que, juridicamente, a aplicabilidade das normas constitucionais, e também de outras, depende especialmente de saber se estão vigentes, se são legítimas, se têm eficácia. A ocorrência desses dados, segundo o autor, constitui condição geral para a aplicabilidade das normas constitucionais.[10]

Sob o ângulo sociológico, as normas constitucionais são eficazes e aplicáveis, na medida em que são efetivamente observadas e cumpridas. Em verdade, a noção de efetividade, que é uma especificidade da eficácia, a chamada eficácia social, corresponde ao que Kelsen retratou como sendo o fato real de a norma "ser efetivamente aplicada e observada, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verificar na ordem

---

[7] Cf. BASTOS, Celso Ribeiro; BRITO, Carlos Ayres de. *Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 1982, pp-56-57.
[8] Cf. SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais,* 1998, p. 89.
[9] SILVA, José Afonso da. Ob. cit., p. 53.
[10] SILVA, José Afonso da. Ob. cit., p. 33.

dos fatos".[11] Efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o **dever-ser** normativo e o **ser** da realidade social.[12]

Ao longo da história brasileira, especialmente em épocas não-democráticas, reservou-se um papel de menor importância ao Direito Constitucional. Felizmente, a Constituição Federal de 1988, a despeito de conter falhas, criou um ambiente propício à sua aplicabilidade, difundindo um sentimento constitucional capaz de inspirar atitudes de aceitação do seu conteúdo. Assim, os anos que se seguiram à sua promulgação têm sido marcados pela preocupação por parte de constituintes, doutrinadores e juristas, com a efetividade do texto constitucional, com o seu real cumprimento, enfim, com a efetiva concretização da norma.

Em suma, a eficácia no sentido técnico-jurídico distingue-se da eficácia em sentido sociológico. A primeira refere-se à possibilidade jurídica de aplicação da norma, ou melhor, à sua aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade. No sentido empírico, real ou sociológico, a eficácia diz respeito à conformidade das condutas à norma. A pergunta que se busca responder é se a norma é, ou não, realmente observada, aplicada, executada ou, ainda, quais são os seus resultados efetivos.

Bem a propósito a advertência de Canotilho no sentido de que, para a concretização de uma constituição dirigente, há que se considerar os seus resultados. Conforme o autor, tais questões são fundamentais na concretização legislativa, quando se mostra imperioso verificar se foram explicitados os fins, previstos os resultados e valoradas as conseqüências de uma determinada intervenção legiferante. A ponderação dos resultados é, deste modo, um importante suporte metódico do controle da concretização das imposições legiferantes.[13]

A par disso, o controle jurídico da administração pública atualmente ocupa importante espaço no direito brasileiro, em especial porque, em passado recente, presenciamos uma atuação excessiva do Poder Executivo por meio de Medidas Provisórias, cuja tarefa legislativa melhor se insere na competência de outro Poder. Ademais, não raras vezes, age a Administração discricionariamente no exercício das suas atividades, que podem culminar com uma grande sobrecarga de trabalho nos Tribunais de todas as instâncias. Na verdade, vemos, máxime ultimamente, o Poder Judiciário sendo instado pelo cidadão, cada vez mais, a se

---

[11] KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito,* 1979, pp. 29-30.
[12] Cf. BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira,* 2000, p. 24.
[13] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador. Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas,* 1994, p. 197.

manifestar sobre atos administrativos discricionários, exercidos, em determinadas situações, sem observância do bem público ─ aí incluso o ambiental ─, sem respeito ao direito do administrado.

O assunto vem merecendo discussão doutrinária mais intensa, nos últimos tempos, dada a maior inserção de garantias no ordenamento jurídico, notadamente após a edição da vigente Carta Constitucional, que fixou, com clareza, os princípios para o exercício da função administrativa no Brasil. É consenso que o administrador deve, continuamente, perseguir o interesse público, centro da legalidade do ato administrativo. Daí porque a Administração precisa alcançar metas sociais, por intermédio de atividades pautadas na lei e na busca do fim público colimado.

Dada a importância das questões envolvendo o controle jurisdicional dos atos administrativos, estudiosos e aplicadores do Direito precisam, cada vez mais, discutir o assunto em seminários e/ou nos espaços acadêmicos em que atuam, de forma a contribuir com a pesquisa e a reflexão sobre esse instrumental de garantia dos direitos do cidadão, que visa a precipuamente coibir a ocorrência de desvios, abusos e/ou excessos de poder na prestação administrativa, por intermédio do controle jurisdicional de atos administrativos, inclusive no tocante à proteção do meio ambiente, *habitat* do cidadão.

A presente pesquisa não teve a pretensão de esgotar esse debate, que — sabemos e aplaudimos — é objeto de profundas manifestações por parte de renomados doutrinadores. Antes, permitir uma reflexão sobre o papel do Direito na efetiva resolução dos conflitos sociais, que contemple a preservação e o uso adequado dos nossos recursos naturais, para as presentes e futuras gerações, inclusive mediante a obtenção de melhores resultados da função socioambiental da propriedade. Em outras palavras, pretende auxiliar na discussão sobre a importância de se viabilizar um desenvolvimento sustentável, mediante a efetiva interpretação e aplicação do Direito Ambiental.

ABORDAGEM PONTUAL

1. Por que *A (in)efetividade das normas constitucionais de Direito Ambiental?*

Motivados pelo flagrante descumprimento da legislação ambiental no Distrito Federal, inclusive pelo Poder Executivo local, em face do crescente processo de ocupação desordenada do solo, reiteradamente divulgado nos principais canais de comunicação escrita e televisionada, buscamos avaliar a (in)efetividade da aplicação das normas constitucionais de Direito Ambiental pelo Poder Público − Ministério Público e Poder Judiciário −, numa abordagem de sustentabilidade do desenvolvimento.

Objetivamos mostrar que a efetividade da norma constitucional ambiental não foi ainda suficientemente discutida entre os diversos personagens envolvidos, em especial, adequadamente aplicada pelos operadores do Direito. Com isso, demonstrar que a falta da sua efetividade agrava a manutenção e a preservação ambiental no Distrito Federal, dificultando a resolução dos problemas sociais e, em conseqüência, diminuindo a qualidade de vida do cidadão brasiliense – personagem principal e razão de ser de todo o ordenamento jurídico. Sob outro prisma, mostrar que o dispositivo constitucional pode, e deve, levar à melhoria do bem-estar social, compatibilizando políticas de desenvolvimento econômico com as de preservação da natureza.

Para tanto, pontualmente foi objeto de pesquisa a atuação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, bem como do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, no período 1985-2003, nas questões ambientais que lhe são submetidas. O trabalho visa a inserir o tema no debate acerca da eficácia das normas jurídicas em geral e, em especial, da efetividade das normas de Direito Ambiental Constitucional.

Entendemos que discutir a norma constitucional ambiental é relevante sob o **ponto de vista histórico** pois, há muito, o Direito Ambiental é objeto de inquietação, não só de juristas, como dos estudiosos das diversas áreas afins. O tema é em si apaixonante, complexo, abrangente e atual. É indubitavelmente multifário, interdisciplinar, o que possibilita sua análise em diversas áreas do conhecimento científico. Não obstante toda a multidisciplinaridade e complexidade que o tema oferece, a presente avaliação ficará adstrita à aplicação e efetividade do Direito no âmbito do Distrito Federal.

Teoricamente, podemos justificar a análise dos dispositivos constitucionais aduzindo tratar-se de peças fundamentais do Direito Ambiental brasileiro, um Direito que visa a

assegurar não só a sobrevivência do ser humano enquanto animal racional, mas, também e principalmente, garantir condições para exercer sua dignidade enquanto animal cultural. Ao nosso ver, nenhum dos direitos humanos pode subsistir sem o Direito Ambiental, porquanto trata-se de direito fundamental da pessoa humana. Aliás, a legislação ambiental existe para defender e preservar o meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida (art. 225, *caput*, da CF).

Ao longo da discussão iremos destacar a Lei da Natureza (nº 9.605/98) que veio consolidar o dispositivo constitucional, dando tratamento às responsabilidades penal e administrativa derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, uma vez que no âmbito civil já havia previsão desde 1981, com a publicação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (nº 6.938/81). A propósito, "referida lei (...) assemelha-se, no seu formato, ao Estatuto da Criança e do Adolescente e ao Código de Defesa do Consumidor, que são leis de terceira geração, visando promover a qualidade de vida e a dignidade humana, num país cheio de contrastes e marginalização social".[14]

Todavia − sabemos −, a existência de todo esse ordenamento jurídico ambiental, por si só, não garante o fim do Direito, a Justiça. A norma é apenas um ponto de partida. Para a sua efetividade, são necessárias, igualmente, outras medidas destinadas a institucionalizar os órgãos responsáveis pela preservação ambiental, dando-lhes sobretudo instrumentos para o efetivo exercício do poder de polícia.

Sob o **ponto de vista prático**, a discussão das normas mostra-se igualmente relevante, em especial se se considerar a possibilidade de benefícios à sociedade brasileira, a partir de 1988, com a efetiva aplicação do dispositivo constitucional e seus resultados diretos na melhor qualidade de vida do cidadão.

A **hipótese** que buscamos confirmar, ou a pergunta que tentamos responder é, portanto, se a norma constitucional expressa no art. 225 da CF é eficaz em sentido sociológico, ou seja, quais são os seus resultados efetivos na proteção ao meio ambiente, face ao crescente processo de ocupação desordenada do solo no DF. Entendemos que os esforços despendidos no sentido de avaliar a efetividade de instrumentos de gestão ambiental – de que é exemplo maior a Carta Magna – podem contribuir para o aperfeiçoamento das políticas futuras e, em conseqüência, para a busca da sustentabilidade do desenvolvimento, que deve ser o grande objetivo planetário do século XXI.

---

[14] SALES, Miguel. A Lei de Crimes Ambientais. Disponível em: www.infojus.com.br/miguelsales.htm (acesso: 01.05.99).

2. Metodologia empregada

Para a consecução dos objetivos deste trabalho, a pesquisa foi desenvolvida com base em material bibliográfico, empírico e documental. O embasamento teórico extraímos da revisão de literatura publicada sobre o assunto, artigos insertos em periódicos e revistas de reconhecidos meios de divulgação, bem como leis, repertórios de jurisprudência, processos judiciais, sentenças, pareceres etc. Foram utilizados procedimentos empíricos de coleta de dados primários junto à imprensa escrita e a operadores do Direito, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Tais informações, sobretudo as obtidas nos acompanhamentos processuais e entrevistas, forneceram evidências qualitativas da aplicabilidade da legislação ambiental e indicadores numéricos sobre a inefetividade da norma constitucional ambiental no DF.

A fim de propiciar maior comodidade ao leitor, optamos pelo sistema completo de referências, de forma seqüencial e ao pé de cada página. Nas referências repetidas recorremos à expressão **obra já citada,** abreviada **ob. cit.** Com o objetivo de enfatizar e chamar a atenção especial para determinadas palavras e/ou expressões, utilizamos o formato em **negrito.** Nos termos estrangeiros e títulos de obras referidas no texto usamos o formato em *itálico.* As aspas são reservadas para as citações *ipsis literis.*

3. Estrutura da pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida em dez capítulos, obedecida a seguinte estrutura:[15] na **abordagem** inicial **— geral e pontual —**, apresentamos a matéria objeto de análise, seus objetivos, a relevância da sua apreciação, a hipótese do trabalho, os métodos e procedimentos utilizados, assim como a descrição sumária da estrutura da tese. Objetivamos, aí, chamar a atenção do leitor para a importância de o país buscar a sustentabilidade do desenvolvimento por meio da compatibilização das atividades produtivas com a preservação dos recursos naturais, a partir da efetiva aplicação do Direito, em especial das normas constitucionais de Direito Ambiental.

A **introdução** apresenta, de forma resumida, os principais temas a serem tratados ao longo da tese. No **capítulo primeiro**, discutimos a importância do Direito na busca pela

[15] Cf. ADEODATO, João Maurício. Bases para uma metodologia da pesquisa em direito, 1997, pp. 201-224; MUNHOZ, Dércio Garcia. *Economia Aplicada. Técnicas de Pesquisa e Análise Econômica*, 1990, p.58; ECO, Umberto. Como se faz uma tese, 1998, pp. 15-26.

compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a manutenção dos recursos naturais, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável. Nesta parte, procuramos trabalhar o inter-relacionamento das políticas governamentais econômicas e ambientais, notadamente aquelas previstas na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (nº 6.938/81) e na Constituição Federal de 1988. Buscamos apontar alguns caminhos para a realização – que julgamos incindível – do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, cuja intermediação se dá pela efetiva interpretação e aplicação do Direito, como instrumental à prática econômica e à concomitante manutenção da base natural. Aí realizamos uma revisão bibliográfica do Direito Ambiental Econômico e sua interface com as políticas e instrumentos de gestão do meio ambiente.[16]

No **capítulo segundo**, fizemos uma revisão da literatura existente sobre a hermenêutica e aplicação das normas constitucionais, incluindo jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O objetivo é refletir sobre a relevância da interpretação, aplicação e efetividade das normas constitucionais e, numa abordagem específica, acerca do Direito Ambiental brasileiro. Com isso, visamos trazer uma contribuição ao debate sobre a efetividade das normas jurídicas, em especial das constitucionais, porquanto na Carta Magna se encontram os princípios da ordem econômica e do meio ambiente. Entendemos que pouco adianta existir farto ordenamento jurídico, se resultar inefetiva sua aplicação. No final, é nosso objetivo discutir a corrente pragmática contemporânea de Roberto Mangabeira Unger, em face das suas implicações jurídico-ambientais.

O **capítulo terceiro** destinamos à discussão sobre a efetividade jurídico-ambiental no Brasil, com destaque à Constituição Federal e à Lei da Natureza (nº 9.605/98) que veio para atender à disposição do artigo 225 da Carta Constitucional. Questões como a responsabilidade civil e penal da pessoal jurídica, em face da Lei n° 9.605/98, serão abordadas nesse espaço.

O **capítulo quarto** se concentra no estudo das causas jurídicas da (in)efetividade da função socioambiental da propriedade. Para tanto, avaliamos a relação da propriedade com o meio ambiente, inclusive as situações em que o Estado pode nela intervir para a realização de suas políticas sociais. Também foi analisada a concretização, ou não, da função socioambiental, ante as atividades dos três poderes.

---

[16] As normas do Direito Econômico e Ambiental têm na política econômica uma fonte fundamental. Aliás, o Direito Ambiental e o Direito Econômico são temas de abrangência social muito profunda, sobretudo porque as relações da natureza com o homem, e deste com os processos produtivos desenvolvidos, refletem-se nas demais ações sociais.

No **capítulo quinto**, discutimos o controle jurisdicional da atividade administrativa como instrumento assecuratório do exercício da cidadania, inclusive em face das garantias que exsurgem, de maneira mais efetiva, da Constituição Federal Brasileira de 1988. Ainda avaliamos a atuação do Poder Público em face das Políticas Ambientais, aí incluso o controle jurisdicional da prática administrativa e a possibilidade de responsabilização civil por danos ambientais decorrentes de atos omissivos ou comissivos do Estado. Aí procuramos analisar a tutela jurisdicional frente à Administração Pública, mormente a proteção de direitos do administrado perante princípios e regras inseridos no ordenamento jurídico brasileiro. A seguir, avaliamos aspectos do ato discricionário e o dever de se perseguir a melhor solução na atividade administrativa. Tratamos, ainda, do controle jurisdicional, seus limites, trazendo informações sobre o controle jurisdicional no Direito comparado. Tentamos, com isso, mostrar a forma de controle e aplicação do Direito Ambiental, bem como o nível de efetividade dos atos da Administração.

No **capítulo sexto** − último da primeira parte −, abordamos a política ambiental do Distrito Federal, analisando questões relacionadas à atuação do Poder Público na defesa ambiental, inclusive mediante o poder de polícia, a importância da educação ambiental como instrumento de conscientização social, bem como a ausência de políticas governamentais em Brasília para equacionar conflitos sociais decorrentes da ocupação irregular do solo, gerada pela carência de moradias e pela ação inescrupulosa de grileiros interessados no lucro fácil. Discorremos sobre um dos problemas ambientais mais preocupantes atualmente no Distrito Federal, que é o parcelamento irregular do solo da região, em flagrante desrespeito à legislação ambiental. Com a inserção dessa matéria, cujas informações têm fonte principal em reportagens da imprensa escrita e em decisões judiciais, tentamos mostrar a ausência de adequada política ambiental no Distrito Federal, bem como o nível de (in)efetividade das ações do Poder Público distrital, abrindo espaço para o segundo momento da pesquisa.

Na **segunda parte** da tese, analisa-se a efetividade do Ministério Público e do Poder Judiciário local na concretização da legislação ambiental, em especial das normas constitucionais de Direito Ambiental, objetivando verificar, mediante a apreciação crítica de alguns julgados, de que forma o *Parquet* do Distrito Federal e Territórios e o TJDFT vêm se posicionando ao cotejar o Direito Ambiental. Assim, no **capítulo sétimo,** situamos o Ministério Público no estado contemporâneo brasileiro, seus princípios institucionais e a sua responsabilidade no Estado Democrático de Direito, bem como no direito comparado, em especial nos sistemas francês e inglês.

No **capítulo oitavo**, registramos e analisamos os dados levantados sobre a atuação do *Parquet*, em especial frente ao Direito Ambiental assegurado constitucionalmente à sociedade brasiliense, bem como os desafios a serem superados pela Instituição. No **capítulo nono**, estudamos o papel do Poder Judiciário na interpretação e aplicação do Direito. E, por último, o **capítulo décimo** destina-se a aferir a atuação do TJDFT nos processos a ele submetidos sobre conflitos socioambientais existentes no Distrito Federal.

Na **conclusão**, destacamos os pontos principais do trabalho e os resultados a que se chegou acerca do tema estudado. São aí apontadas as partes que, por fatores alheios a nossa vontade, não foram possíveis cobrir ou esgotar, bem como apresentadas sugestões para futuras pesquisas e formulação de políticas públicas.[17]

Perpassa todo o trabalho uma revisão bibliográfica com matérias doutrinária e jurisprudencial, inclusive estrangeira, além de artigos de revistas e jornais. Visamos, com isso, demonstrar o nível de (in)efetividade das ações do poder público em face de conflitos sociais envolvendo afronta ao meio ambiente e, em especial, a falta de concretização da função socioambiental da propriedade. Afinal, cada vez mais a proteção do meio ambiente constitui questão da mais alta relevância.

O tema, uma vez inserido na Constituição Federal de 1988, vem merecendo crescente atenção do legislador, atento ao clamor da sociedade e à flagrante – não raras vezes irreversível – degradação dos nossos recursos naturais. Na verdade, a necessidade de sobrevivência do homem exige que os elementos componentes da natureza sejam preservados pela coletividade e pela entidade estatal competente para sua regulamentação e administração, variando, apenas, as formas de preservação e os meios administrativos de efetivá-la, inclusive quando pertencentes a particulares amparados pelo Direito de propriedade.

Integram o trabalho referências bibliográficas nacionais e estrangeiras, além de apêndices e anexos que contemplam: i) notícias veiculadas na imprensa escrita envolvendo irregularidades e afrontas à legislação ambiental no Distrito Federal, período maio-2000/março-2004 (Apêndice A); ii) atividades das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural (PRODEMAs) do MPDFT, período 1999/2003 (Apêndice B); iii) questionário para membros do Ministério Público (Apêndice C); iv) projeto de lei (Apêndice D); v) jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, sobre

[17] A respeito da formulação de políticas públicas, ler Barry C. Field (*Economiia Ambiental: Una Introducción,* 1996, p. 45), segundo o qual o principal critério no julgamento de uma política ambiental é perguntar-se se esta gera, ou não, incentivos para que as empresas busquem melhores formas de reduzir a poluição.

proteção ambiental (Anexo A); vi) julgados do TJDFT (Anexo B); e vii) parceria entre o Poder Público e a sociedade organizada (Anexo C).

A presente tese pretendeu oferecer alguma contribuição para a ciência jurídica, em especial à discussão acerca do papel do Direito na preservação e recuperação do meio ambiente, procurando demonstrar a possibilidade de compatibilização do desenvolvimento econônico com os novos reclamos pela consciência dos fenômenos ambientais, característica da época presente. Ademais, objetivou contribuir para uma reavaliação e uniformização de procedimentos, bem como para a eventual correção de rumos na aplicação do Direito Ambiental, notadamente do artigo 225 da CF e da nova Lei da Natureza. O Direito Ambiental é um ramo que, apesar das divergências de opinião sobre a sua aplicação, é consenso que só será eficaz se contar com o apoio e a participação da sociedade, detentora de direitos e deveres previstos constitucionalmente.

INTRODUÇÃO

1. Garantia constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental e sua aplicação independe de afirmação da validade constitucional por norma ordinária. Tem ele aplicação imediata, conforme dispõe o parágrafo 1º do artigo 5º da CF que, ao se referir às normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, não se restringe àquelas do artigo 5º, mas aplica-se a todos os demais previstos no texto constitucional.[18] A realização desse Direito será tanto mais efetiva quanto mais eficientes forem as práticas de políticas públicas, inclusive aquelas coordenadas com o auxílio da iniciativa privada.

As normas impositivas de conduta contém pontos fundamentais, destinados a assegurar a efetividade do Direito, otimizando o dever do Poder Público em desenvolver políticas públicas voltadas ao equilíbrio ambiental dentro de uma perspectiva de sustentabilidade do desenvolvimento. Por seu intermédio são prescritas ações específicas à concretização do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Segundo Derani, "são normas que impõem condutas, fixando tarefas diretivas e materiais ao Estado, declarando atividades que estão especialmente sob sua tutela e descrevendo deveres especiais do Poder Público. Em suma, orientam o exercício pelo Estado da função ambiental".[19]

Faz-se necessário anotar que os direitos subjetivos públicos têm sido sobremaneira ampliados nos direitos constitucional, administrativo e, ainda, ambiental, tanto que os efeitos das relações jurídicas entre Administração e os destinatários diretos dos atos ou omissões administrativos não se limitam única e exclusivamente à dualidade de sujeitos. Terceiros também podem ser jurídica e concretamente alcançados e os seus direitos devem ser protegidos pelo ordenamento jurídico positivo. Daí a importância de serem respeitados os direitos subjetivos públicos das pessoas frente ao Estado, direitos estes lastreados na Constituição e nas normas infraconstitucionais, mormente nas de Direito Ambiental, a fim de que se garanta a tutela jurídica do direito fundamental ao ambiente equilibrado.

---

[18] Adotando a posição de J. J. Gomes Canotilho (*Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador. Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas,* 1994, p. 186), entendemos que a aplicação direta não significa apenas que os direitos fundamentais se aplicam independentemente da intervenção legislativa. Significa também que eles valem diretamente contra a lei, quando esta estabelecer restrições em desconformidade com a Constituição.

[19] DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico,* 1997, p. 265.

Para valer tais direitos, o cidadão brasileiro tem à sua disposição alguns instrumentos jurídicos. De se destacar a ação popular, prevista na Lei nº 4.717, de 29.06.65, que foi, no Direito brasileiro, um importante instrumento de defesa dos direitos individuais. Com o advento da Constituição Federal de 1988, o rol de questões objeto de controle pela ação popular foi sensivelmente ampliado por meio do art. 5º, LXXIII, de forma a também viabilizar a nulidade de ato lesivo à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Ademais, pela edição da Lei nº 7.347, de 24.07.85, editou-se a ação civil pública, instrumento importante de proteção e também imputação de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, a bens de valor histórico, à ordem econômica, artístico, estético e paisagístico.

Na verdade, o Direito Ambiental, no Estado Social, surge com uma nova e mais aprimorada perspectiva dos direitos do homem, ante as novas inter-relações de Direito entre uma ou diversas pessoas e entre estas e os entes públicos. Trata-se, portanto, de direitos fundamentais, que não podem mais ser solucionados conforme os antigos raciocínios jurídicos voltados predominantemente aos interesses individuais ou bipolares, eis que, hoje, requer-se solução aos conflitos emergentes das interações entre os cidadãos e entre estes e a Administração e os terceiros que, por isto, venham a ser prejudicados. Jucovsky lembra que

> "esse quadro passa por uma etapa mais aprofundada da proteção dos direitos do homem de cunho individualizado ou privatístico, como anteriormente predominante, sem que esta perspectiva do mundo jurídico tenha sido abolida. Ao contrário, a partir daquela visão precedente, deu-se uma ampliação dos direitos, na medida em que a tônica agora se põe sobre os direitos coletivos e difusos, especialmente estes últimos no que toca à tutela ambiental".[20]

Também o processo civil está a sofrer grandes mudanças na maioria dos Estados de Direito, buscando maior efetividade e celeridade na solução das controvérsias ocorrentes na sociedade. Por certo, o atual processo civil tem nova feição, não podendo mais servir tão-somente a litígios individuais, mas principalmente aos coletivos e difusos, como sói acontecer na área ambiental, cujas medidas devem ser tomadas com rapidez, de forma a evitar sejam impingidos danos à natureza ou a repará-los, antes que seja tarde.

Em suma, o ambiente hoje possui a conotação de bem jurídico, obrigando o Estado e as pessoas, privadas e públicas, a protegerem-no. Os inúmeros fatos envolvendo as pessoas e as relações entre estas e o Estado fazem com que não se sobreponha mais o direito individual aos outros direitos, tal como se verifica com o Direito de propriedade, que hoje tem uma função social.

---

[20] JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. *Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais (Brasil-Portugal),* 2000, p. 6.

2. A sustentabilidade do desenvolvimento e a política ambiental

Segundo um documento da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o desenvolvimento é sustentável quando "satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a habilidade das futuras gerações em satisfazer suas próprias necessidades".[21] Esse desenvolvimento implica, naturalmente, no ideal de um desenvolvimento harmônico entre economia e meio ambiente, onde se correlacionam valores e se obtém igualmente um máximo econômico e um máximo de proteção ambiental

Os bens ou recursos naturais, além da sua função na manutenção dos processos dos ecossistemas, possuem um valor socioeconômico nem sempre fácil de visualizar. Esse valor depende de como empregamos tais recursos, da forma que assumem com sua inserção na sociedade.

Na concepção de Derani, a expressão desenvolvimento econômico só pode ser compreendida quando vinculada à garantia do desenvolvimento das expressões humanas como a cultura, saúde, atividades individuais ou intersubjetivas, capazes de proporcionar a felicidade. Dessa forma, são expressões do Direito do Desenvolvimento Sustentável – uma outra forma de ver e compreender o Direito Ambiental - políticas que visem à compatibilização da atividade econômica com o aumento das potencialidades do homem e do meio natural, sem exauri-los, bem como aquelas apoiadas por normas incentivadoras da pesquisa científica de proteção dos recursos naturais e de garantia da qualidade ambiental.[22]

Nesse sentido, é defensável a idéia de que os problemas ambientais devam ser enfrentados num contexto de nova política, contemplando uma visão de mundo globalizada, mais sistêmica, voluntarista e prospectiva. A estratégia, segundo Bursztyn, teria como objetivos primordiais fazer do meio ambiente um fator de desenvolvimento, de justiça social, capaz de reduzir as desigualdades ecológicas, vale dizer, uma perfeita integração das políticas ambientalistas com as de desenvolvimento.[23]

O Centro Nacional para o Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT), órgão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

---

[21] Cf. DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico,* 1997, p. 126.
[22] DERANI, Cristiane. Ob. cit., pp. 45-46.
[23] Cf. BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. *Gestão Ambiental: instrumentos e práticas,*1994, pp. 21 e 29. A autora assevera que aos problemas de poluição existentes nos países do Terceiro Mundo – que concentram a maior parte da população do planeta – e resultam do processo de industrialização, somam-se outras questões básicas de infra-estrutura, a saber: ausência de saneamento básico, saúde pública de insuficiente qualidade, crescimento demográfico e pobreza, o que contribuem para a degradação ambiental, evidenciando "ainda mais a necessidade de se assegurar um desenvolvimento econômico sustentável".

(IBAMA), adotou a definição sobre desenvolvimento sustentável de Goodland,[24] assim conceituando desenvolvimento sustentável:

> "conceitua-se desenvolvimento sustentável para as populações tradicionais o processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam, reforçando o potencial presente e futuro do meio ambiente suporte das atividades econômicas destas populações, a fim de melhor atender as suas necessidades e aspirações, respeitando a livre determinação sobre a evolução de seus perfis culturais". [25]

Tal princípio, pela sua relevância, foi encampado pela Declaração do Rio de Janeiro-92 com o seguinte teor: "a fim de alcançar o **desenvolvimento sustentado**, a proteção ao meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada de forma isolada" (grifo nosso).[26] Daí concluir-se que o desenvolvimento sustentado precisa atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras responderem às suas próprias necessidades. Especialmente por isso, deve estar no centro das discussões a respeito das políticas públicas ambientais e econômicas.

3. Direito Ambiental e Direito Econômico: ramos indissociáveis

A busca incessante de produção e o emprego de tecnologias que agridem o meio ambiente poderão levar a um ponto de ruptura do equilíbrio ambiental, caso não se busque a compatibilização do Direito Ambiental e Econômico. Essa constatação torna evidente que são variáveis fundamentais para a economia do meio ambiente não apenas o nível de produção, mas sobretudo sua composição e localização, além das técnicas de produção utilizadas. Nesse contexto, a política econômica pode influir na localização das atividades econômicas de forma a diminuir o custo ambiental, por exemplo, via incentivos à concentração ou desconcentração, consideradas as características naturais.

Os conflitos de interesse ensejam normas de proteção ao meio ambiente. Tais dispositivos surgem para estabelecer adequações de interesses de poluidores e de atingidos pela poluição ambiental e, assim, alcançar um equilíbrio ambiental nas atividades humanas. Quando a política econômica relaciona economia com natureza, de forma integrativa, deixa de existir a decantada oposição entre economia e proteção ambiental. Em conseqüência, os dois ramos do Direito – Ambiental e Econômico ─ não se opõem. Ademais, são instrumentos sociais necessários e relevantes ao exercício das atividades econômicas e à garantia do meio

---

[24] GOODLAND, Robert. The environmental implications of major projects in the third world development, 1989, p. 78.
[25] *Revista CONSULEX*, 2000, p. 47.
[26] DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico,* 1997, p. 18.

ambiente ecologicamente equilibrado. Daí defendermos que os fundamentos econômicos de uma política ambiental conseqüente e exeqüível são indissociáveis. E uma política econômica conseqüente não ignora a necessidade de uma política de proteção dos recursos naturais, como se pode extrair do art. 170 da CF. Vale dizer que "o direito econômico e ambiental não só se interceptam, como comportam, essencialmente, as mesmas preocupações, quais sejam: buscar a melhoria do bem-estar das pessoas e a estabilidade do processo produtivo".[27]

A propósito, demonstra Derani que "não há essencialmente uma separação material entre economia e ecologia" pois, segundo seu argumento, encontra-se na natureza o pilar do desenvolvimento das relações produtivas – uma natureza integrante de tais relações sociais, aí inclusas as relações econômicas. É necessário se fazer sentir no âmago do ordenamento jurídico o entrelaçamento desses fatores, eis que sustentam sua tese de que a realização dos dispositivos insertos no artigo 225 da CF passa necessariamente pela efetivação do artigo 170 da mesma Carta Constitucional e vive-versa.[28]

4. Importância da avaliação econômica na elaboração das normas ambientais

Para que se obtenham maiores ganhos sociais na aplicação das normas jurídicas, é preciso que se avalie, ainda na sua concepção, os seus custos e benefícios. Essa assertiva também se aplica à legislação ambiental, eis que, nas diversas esferas do governo, quase sempre o combate à degradação ambiental resume-se a dizer às empresas ou pessoas para pararem de poluir. Aprovam-se leis, fixam-se padrões, promulgam-se proibições, aplicam-se regulamentações. Entretanto, leis que não conseguem ser devidamente aplicadas podem sofrer a pior dissociação de todas: falta de credibilidade junto ao público e custos mais elevados aos que a obedecem do que àqueles que negociam uma saída mais moderada.

A fim de que se alcancem melhores resultados — defendem os economistas —, é importante uma prévia análise econômica da lei que se pretende implementar. Argumenta-se, no meio econômico, que as políticas ambientais podem ter custo elevado em termos da perda da receita. No particular, aliamo-nos ao entendimento de que elaborar uma lei pressupõe, dentre outras coisas, avaliar e contabilizar os seus custos e benefícios potenciais, abrindo, assim, caminho para um padrão de desenvolvimento sustentável.

---

[27] DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*, 1997, pp. 18 e 76.
[28] DERANI, Cristiane. Ob. cit., p. 18.

5. A interpretação jurídico-ambiental

A proteção ao meio ambiente é um prolongamento dos direitos fundamentais do homem. Como tal, a prática que pode ameaçar a conservação natural deve ser considerada inconstitucional e, em conseqüência, abolida. O Direito Ambiental é, portanto, um direito humano por excelência, que visa a garantir não só a sobrevivência do ser humano enquanto animal racional, mas, principalmente, assegurar condições para exercer sua dignidade enquanto animal cultural – ser humano por excelência. Nesse contexto, a função do Direito Ambiental deve ser a de servir de instrumento para que se realize a Justiça.[29]

A interpretação do Direito Ambiental deve considerar este ramo um prolongamento dos direitos humanos. Os seus evidentes aspectos econômicos precisam ser compreendidos como um instrumento capaz de fazê-lo garantir uma melhor qualidade de vida à população. A questão que se coloca é saber em que medida é possível conciliar o desenvolvimento econômico com a proteção ao meio ambiente e, mais, até que ponto prevalece o interesse da proteção ambiental ou o interesse econômico. É certo, porém, que os Direitos - **Ambiental e Econômico** -, além de se cruzarem, abarcam preocupações conexas, resumidas exatamente na busca de uma melhoria de vida às pessoas e da estabilidade do processo produtivo. A aceitação de que a qualidade de vida é objetivo de ambos afasta a equívoca idéia de que as normas de proteção ambiental se configuram em um obstáculo ao desenvolvimento econômico e tecnológico.[30]

Incumbe, pois, à hermenêutica jurídico-ambiental verificar e cuidar para que valores subjacentes à letra da lei continuem direcionados para a causa do homem e da sociedade, no caso concreto.[31] Ademais, cabe não deixar que o Direito Ambiental se afaste de seus princípios e de sua própria essência. Noutras palavras, o de assegurar a defesa e a preservação do meio ambiente para garantir às gerações, presentes e futuras, não só condições básicas de vida, mas, especialmente, condição digna, feliz e saudável. Conclui-se, portanto, que a adequada interpretação da norma desempenha uma função essencial na efetiva aplicação do Direito Ambiental.

---

[29] Cf. MUSETTI, Rodrigo Andreotti. Os Estudos de Hans-Georg Gadamer, o Pensamento de Santo Tomás de Aquino e a Hermenêutica Jurídico-Ambiental. Disponível em: www.infojus.com.br/area1//rodrigo2.html (acesso: 25.10.00).

[30] Cf. OLIVEIRA, Glauberson Aquino. A Perspectiva Ambiental Diante do Desenvolvimento Econômico. Disponível em: www.infojus.com.br/area 1//glauberson%20oliveira.html (acesso: 25.10.00).

[31] A propósito, há certa surpresa e até decepção entre profissionais de diversas áreas do conhecimento ante a pluralidade de interpretações utilizadas na aplicação do Direito Ambiental. Realmente, percebe-se alguma disparidade entre a natureza da legislação ambiental e a interpretação que a ela se tem dado (Cf. MUSETTI, Rodrigo Andreotti. Ob. cit., p. 03).

6. A aplicação da legislação ambiental brasileira

Embora exista no Brasil razoável quantidade de leis, regulamentos e instrumentos processuais destinados à proteção ambiental, é entendimento majoritário, na doutrina, que a implementação desses dispositivos não tem evitado, em níveis satisfatórios, o dano ambiental. Em outras palavras, tem sido pouco eficaz. Pode-se dizer que os resultados da legislação ambiental não têm sido os esperados. Lamentavelmente, a questão não tem merecido adequado estudo dos juristas nacionais, mesmo em nível de investigação jurídica.

Krell deixa claro que as falhas na implementação das normas jurídicas vêm se manifestando com maior intensidade na aplicação deficiente da legislação ambiental recente em todos os níveis estatais. Entretanto, as chances para que se chegue a um controle e uma execução eficaz dos dispositivos legais que protegem o meio ambiente apresentam-se bem melhores na esfera municipal do que nas estaduais e federal. Nesse contexto, as normas ambientais municipais poderiam assumir o papel-chave na realização de uma defesa ecológica mais eficaz, pois a esfera local, hoje, parece ser a mais apropriada para garantir-se uma proteção mais efetiva do meio ambiente. Nesse sentido,

> "somente os municípios serão capazes de garantir a produção de normas e padrões ambientais adaptados a cada região do país continental que é o Brasil. As deficiências ou a simples ausência na execução das leis de cunho ecológico somente poderão ser superadas mediante uma maior integração dos órgãos administrativos e políticos da seara municipal".[32]

Não restam dúvidas de que é necessário incrementar, de maneira efetiva, as políticas públicas e comunitárias de preservação do meio ambiente, assim como buscar soluções concretas, afastando as discussões inúteis em torno dos problemas ecológicos. O Poder Público, por sua vez, devido à sua omissão e/ou deficiência em atuar, prevenir e fiscalizar, torna-se também responsável pelos danos ambientais.[33]

A propósito, segundo depoimento do ex-Ministro do Meio Ambiente, Gustavo Krause, quando da edição da nova Lei da Natureza, "todos têm a responsabilidade de fazer da Lei de Crimes Ambientais um instrumento eficaz".[34] Em verdade, referida lei veio para atender aos anseios da sociedade por medidas mais efetivas de proteção à natureza. Veio, ademais, consolidar a tutela penal do meio ambiente que encontra base jurídico-formal no texto constitucional e, em termos materiais, nas próprias necessidades do ser humano.

---

[32] KRELL, Andreas J. Municípios Brasileiros e Alemães na Proteção do Meio Ambiente, 1994, pp. 177, 189-191.
[33] Cf. BRUM, Paulo Afonso; MENDES, Murilo. Meio Ambiente e Mineração, 2000, p. 12.
[34] KRAUSE, Gustavo. Lei de Crimes Ambientais entra em vigor,1998, p. 52.

Com efeito, acompanhamos opinião de Siqueira Filho, segundo o qual a Lei nº 9.605/98 representou notável avanço no disciplinamento das infrações ambientais, apesar de possuir falhas, a serem corrigidas ao longo do tempo, a partir de sua aplicação. Como aspecto positivo, podemos salientar, em especial, o fato de buscar a sistematização das infrações penais ao meio ambiente, antes previstas em leis esparsas. Destaca-se, ainda, a circunstância de que, atendendo apelos da sociedade, o diploma legal se reportou à responsabilização penal das pessoas jurídicas, tema nitidamente controvertido.[35]

Observamos, entretanto, que o valor da indenização não se tem mostrado suficiente para cobrir grandes danos causados à natureza, como aqueles decorrentes de reiterados derramamentos de óleo pela PETROBRÁS, na Baia de Guanabara, Rio de Janeiro, só no ano 2000.[36] Dessa forma, é necessário, por um lado, que os nossos órgãos governamentais encarregados da fiscalização e aplicação das leis ambientais mergulhem na tarefa de, efetivamente, fazer cumprir os normativos legais, sob pena de se aumentar o descrédito do Direito. Por outro lado, há de se reconhecer que apenas sanções civis, administrativas ou penais, sem uma abordagem mais global do problema - como maiores esforços de educação ambiental e políticas de mudança de hábitos de consumo – não têm sido capazes de impedir a crescente destruição ambiental.[37]

Vale destacar que, não obstante o dispositivo constitucional de 1988, até a edição da Lei da Natureza em 1998 eram precários os mecanismos de atuação dos órgãos governamentais no sentido de inibir as infrações ao meio ambiente. As atividades do IBAMA eram inviabilizadas, pois as multas aplicadas, cujo valor máximo era, à época, tão-somente, de R$4.800,00, normalmente não eram pagas devido aos recursos impetrados no poder Judiciário. Praticamente poucos instrumentos existiam que pudessem dar efetividade ao Poder de polícia, à fiscalização, à sanção, seja no plano penal, do ponto de vista da privação de liberdade, seja no plano administrativo. Aliás, antes não havia um tratamento adequado de responsabilidade penal e administrativa. Hoje, tanto o Poder Executivo quanto o Judiciário não podem escusar-se do seu cumprimento, sob a alegação de inexistência de amparo legal.

Do ponto de vista dos órgãos ambientais executivos, a previsão em lei de sanções administrativas para o descumprimento da legislação ambiental dotou as referidas instituições

---

[35] SIQUEIRA FILHO, Élio Wanderley de. Infrações Penais ao Meio Ambiente. Disponível em: www.infojus.com.br. (acesso: 10.07.00).

[36] Cf. OLIVEIRA, Glauberson Aquino. A Perspectiva Ambiental Diante do Desenvolvimento Econômico. Disponível em: www.infojus.com.br/area 1//glauberson%20oliveira.html (acesso: 25.10.00), p. 11.

[37] Cf. VIEIRA, Roberto dos S. Aspectos Gerais da Implementação da Lei Ambiental no Brasil e nos Estados Unidos da América, s/data, p. 22.

da base legal necessária a sua atuação. Os autos de infração e sanções administrativas aplicadas pelos agentes do IBAMA aos infratores da legislação ambiental vinham sendo sistematicamente anulados pelo Poder Judiciário, por estarem previstos em portaria interna daquele Instituto, e não em lei, em sentido formal – lei aprovada pelo Congresso Nacional. Quanto ao Judiciário, esse Poder passou a dispor de sólido instrumento legal para punir, mediante processos criminais, os autores de crimes ambientais.[38]

Em suma, é fundamental aprofundar-se a relação do Direito com as demais manifestações sociais e o tratamento que o Direito pode, e deve, dispensar na regulamentação do comportamento da sociedade perante os recursos naturais. Ele precisa instrumentalizar a prática econômica de forma a compatibilizá-la com as demandas ambientais, ensejando, assim, a manutenção da base natural e o aumento da qualidade de vida. Cabe, pois, aos formuladores das políticas públicas ambientais, quando da escolha do melhor instrumento, examinar, em primeira instância, as estratégias mais eficazes. Esse é o grande desafio dos legisladores. E isso passa, necessariamente, por se buscar o maior ganho social possível na sua implementação. Daí a importância, também, da participação da sociedade e da atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, respectivamente fiscal da lei/defensor dos interesses da sociedade e intérprete/aplicador da norma para a obtenção da sua efetividade.

7. Relevância atribuída pela Constituição Federal ao Ministério Público na preservação ambiental

A Carta Constitucional de 1988, em seu capítulo IV, art. 127, fortaleceu o Ministério Público como "instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis". Assim, cabe ao Ministério Público, dentre outras, as funções de "promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos" (art. 129, III).

No contexto atual, o Ministério Público apresenta-se como fator indispensável à defesa de interesses da sociedade, sobretudo os difusos e coletivos, assumindo, portanto, de forma clara e corajosa, um papel relevante no Estado Democrático de Direito, ainda em processo de consolidação e desenvolvimento, a partir da promulgação da CF de 1988. São funções

[38] A nova Lei disciplina as sanções administrativas e penais, não tendo alterado a responsabilidade civil por danos ambientais, passível de apuração mediante ação civil pública. Para maiores detalhes, ver PRADO, L. Regis. *Crimes contra o ambiente: anotações à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998,* 1998, p. 54.

constitucionalmente reservadas ao Ministério Público a "defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis e de garantia de inviolabilidade **do direito à vida,** donde se infere a proteção prevalente do meio ambiente enquanto meio necessário à plenitude desta" (grifo do autor).[39]

8. O Poder Judiciário como aplicador do Direito

O aplicador último do Direito é o Poder Judiciário. Se quem deveria fazê-lo não o faz, segundo os ditames da norma − a Administração Pública, um particular ou mesmo o Legislativo –, o Poder Judiciário deve ser acionado para o fim de aplicá-lo.[40] Aliás, a efetiva tutela jurisdicional está em consonância com declaração à imprensa, em passado recente, do Sr. Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio de Mello, quando no exercício da presidência daquela Corte, no sentido de que o Poder Judiciário é a última trincheira do cidadão.[41] Nesse diapasão Grau, para quem

> "o Poder Judiciário (...) estará, de uma banda, vinculado pelo *dever* de conferir efetividade imediata ao preceito. De outra, estará *autorizado* a inovar o ordenamento jurídico suprindo, em cada decisão que tomar, eventuais lacunas que, não estivesse o preceito dotado de aplicabilidade imediata, atuariam como obstáculo a sua exeqüibilidade".[42]

Não restam dúvidas de que ao Poder Judiciário incumbe o dever de exeqüibilidade imediata do Direito. A ele cumpre assegurar a pronta efetividade da garantia constitucional, "dever que se lhe impõe e mercê do qual lhe é atribuído o *poder*, na autorização que para tanto recebe, de, *em cada decisão que a esse respeito tomar*, produzir direito". Não se lhe atribui, indiscriminadamente, entretanto, o poder para estatuir norma abstrata e geral. A prerrogativa do Judiciário não importa violação do princípio da separação dos poderes, pois o Legislativo não detém o monopólio do exercício da *função normativa*, mas, apenas, da *função legislativa*, já que nem sempre são formulados preceitos normativos integrais, prevendo todas as situações da realidade que devem regular. Enfim, se a aplicação do Direito é negada pela Administração, ou pelos particulares, cumpre ao Judiciário, quando provocado, provê-la e, "quando isso se impuser, integrar o ordenamento jurídico, produzindo – e não somente reproduzindo – direito."[43]

---

[39] Cf. GONÇALVES, Edilson Santana. *O Ministério Público no Estado Democrático de Direito*, 2000, p. 115.
[40] GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica), 2*001, p. 329.
[41] Entrevista concedida a repórter do Jornal Nacional, TV Globo, em junho-2001.
[42] GRAU, Eros Roberto. Ob. cit., p. 329.
[43] GRAU, Eros Roberto. Ob. cit., p. 331.

9. A atuação do Poder Público em face dos problemas socioambientais existentes no Distrito Federal

Segundo declaração do governador do Distrito Federal, Joaquim Domingos Roriz, em entrevista concedida à Associação Brasileira dos Analistas do Mercado de Capitais do DF (ABAMEC), em maio de 2001, a cidade de Brasília foi idealizada para ser ao mesmo tempo símbolo e fator de desenvolvimento e bem-estar social. Nas suas palavras, o governo tem sido fiel a esse ideal e "como sabemos que qualidade de vida depende de justiça social, e que para superar as desigualdades é preciso promover o crescimento econômico, procuramos assegurar ao Distrito Federal um nível de dinamismo compatível com as legítimas aspirações de seu povo".[44]

O representante do Poder Executivo distrital faz questão de ressaltar que Brasília exibe os melhores indicadores socioeconômicos, em comparação com todos os estados brasileiros: a maior renda *per capita*, o mais alto índice de escolarização, os mais elevados percentuais de atendimento em saneamento básico. E discorre sobre o que vem fazendo para que essa condição possa preservar-se e até acentuar-se, no Distrito Federal, mantendo-o na invejável condição de melhor lugar de se viver e também a melhor alternativa para os investimentos empresariais, em função do atual *status* e suas perspectivas de evolução.[45]

No entanto, é preciso cautela na leitura de tais declarações, pois no Distrito Federal nem tudo é exatamente o que, por razões de cunho político, algumas autoridades divulgam ser. É bem verdade que a população ainda desfruta de boa qualidade de vida em Brasília. Entretanto, os que nela convivem, e que acompanham o dia-a-dia da sua administração, têm consciência de que já foi muito melhor. Hoje ela apresenta graves problemas de trânsito, segurança, saúde etc., sobretudo os relacionados às questões ambientais. Os últimos governos do Distrito Federal não se têm mostrado sensíveis aos crescentes conflitos sociais da região, principalmente quanto à irregular ocupação do solo, decorrente da falta de moradia à população de baixa renda, de ações de particulares inescrupulosos e do próprio poder público, em flagrante desrespeito à legislação ambiental local e federal, prejudicando sobremaneira o meio ambiente, cuja proteção é assegurada constitucionalmente. São ações de grilagens de áreas públicas e irregularidades em desapropriações, além de suspeitas de envolvimento de políticos na chamada **fábrica das invasões**.

---

[44] *Revista Capitais - A Revista da ABAMEC/DF*, 2001, pp.10-13.
[45] *Revista Capitais.* Ob. cit., p. 14.

No banco de dados da Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Habitação 109 mil famílias esperavam, em maio/2001, por lote ou casa popular do governo. Por essa razão, 349 cooperativas e associações inscritas nos programas habitacionais tentavam atrair a atenção dos que reclamam por um pedaço de terra. Há gente bem intencionada e outros com interesse eleitoral puro. O então candidato ao Governo do Distrito Federal (GDF), Joaquim Roriz, por exemplo, costumava dizer, para justificar a reiterada concessão de lotes a eleitores, durante campanha às eleições para o DF, em 2000, que "a terra é de Deus e ele nos deu para que seja habitada por todos os seus filhos".[46]

O discurso é adequado à ação política nem sempre responsável. Na história do DF, os períodos próximos às eleições coincidem com as maiores ofertas de soluções para a carência de moradia, apresentadas por candidatos a cargos públicos. Desde o primeiro governo de Roriz, em 1988, a política de habitação passou a ser utilizada como instrumento para conquistar a simpatia do povo e conter o avanço de outros partidos políticos. Denúncias do jornal Correio Braziliense indicam que o dinheiro conseguido pela venda de lotes irregulares movimenta extensa rede de interesses que alcança políticos do DF. Ademais, há quem faça carreira política baseada na boa movimentação entre as lideranças comunitárias que cuidam de cooperativas habitacionais. As invasões formam novos políticos e criam líderes forjados na resistência às posturas governamentais. Criou-se uma cultura de distribuição gratuita de terras em Brasília. Um negócio florescente, que destrói o meio ambiente, provocando o inchaço da capital. José Geraldo de Souza Jr., professor da UnB, assim analisa a questão:

> "A moradia é um direito constitucional, mas foi substituído pelo favor. O DF acabou se transformando em zonas de selvageria. O líder que grita mais, ganha. O processo está tão equivocado que as pessoas seguem uma lei que não existe: a do invadir para se dar bem. Não deveria ser necessário invadir para se garantir moradia. É direito que tem de ser concretizado por políticas públicas. Mas, na falta delas, impera a lei do lucro fácil".[47]

Matéria do Correio Braziliense, de 13.05.01, intitulada *Terra de ninguém,* apontou os seguintes dados estatísticos sobre o DF, à época: a região tem 5.822,1 km^2. Cerca de 20% (1.164 km^2.) eram áreas de ocupação urbana. Quase 40% dessa porção do território estavam em situação irregular, sem registro em cartório. À época, a Secretaria de Assuntos Fundiários do GDF confirmava ter 368 processos de regularização de condomínios e seus técnicos trabalhavam com a estimativa de 80 mil lotes em situação irregular. A Colônia Agrícola Vicente Pires já estava praticamente toda parcelada. As 283 chácaras já loteadas formavam

---

[46] *Jornal Correio Braziliense* de 13.05.2001, Editorial sob o título *Indústria da Invasão*.
[47] *Jornal Correio Braziliense* de 13.05.2001, Reportagem de Rovênia Amorim; Tarciano Ricarto, Caderno TEMA DO DIA, p. 6.

condomínios fechados que totalizavam cerca de 8.490 lotes. Pesquisa do Instituto *Who Pesquisa e Informação de Mercado,* ainda em jul-2000, apontava que: i) 39% da população do DF acreditam que o crescimento das invasões é provocado pela política de doação de lotes; ii) 33,4% acham que a invasão ocorre porque as pessoas se iludem acreditando que em Brasília todo mundo se dá bem; e iii) 14,3% dizem que os outros estados não oferecem condições para evitar que as pessoas pobres venham para cá. A mesma pesquisa aponta que o melhor jeito de acabar com as invasões é: i) desestimular a vinda de novos invasores (49,1%); ii) aceitar apenas pessoas que tenham condições mínimas de sobreviverem aqui, controlando as invasões (24,6%); iii) impedir a entrada de novos invasores (11,3%); e iv) nada fazer (7,9%).[48]

A questão está posta: como pode o Direito atuar na (**re)organização** das políticas públicas, sejam elas econômicas, sociais, habitacionais etc., contribuindo para o **desenvolvimento sustentável** previsto constitucionalmente? Ou seja, qual o **papel do Direito** na compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental?

[48] *Jornal Correio Braziliense* de 13.05.2001, Reportagem de Rovênia Amorim; Tarciano Ricarto, Caderno TEMA DO DIA, p. 6.

PRIMEIRA PARTE
A DEFESA AMBIENTAL E O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

Capítulo Primeiro
A GESTÃO DO MEIO AMBIENTE E O DIREITO AMBIENTAL ECONÔMICO

1.1. Instrumentos de políticas de gestão do meio ambiente

Disciplina o artigo 225 da Constituição Federal que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações". O dispositivo estabelece quatro concepções fundamentais no âmbito do Direito Ambiental, a saber: i) indica o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como **direito de todos**; ii) estabelece a natureza jurídica do **bem ambiental** como sendo **de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida**, criando, portanto, pela primeira vez em nosso país, um terceiro gênero de bem que não é público e muito menos privado; iii) determina tanto ao Estado (Poder Público) como à sociedade civil (coletividade) o **dever, para ambos,** de preservar e defender os bens ambientais; iv) assegura não só para quem está vivo nos dias de hoje (**presentes gerações**) como para aqueles que virão (**futuras gerações**) a existência real dos bens ambientais em nosso país.

Surgem, assim, os interesses difusos, que representam necessidades comuns a uma pluralidade de indivíduos, as quais somente podem ser satisfeitas sob perspectiva comunitária. Tais interesses são marcados pela indeterminação dos sujeitos, a indivisibilidade do objeto, a intensa conflituosidade e a duração efêmera e contigencial.

A CF de 1988 estabeleceu, de forma pioneira, uma nova visão no sentido de tutelar a vida do cidadão, adaptada aos valores fundamentais da República Federativa do Brasil, em especial frente aos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Certamente, pretendeu o legislador maior tutelar a vida tendo como paradigma o principal destinatário do direito positivo: a pessoa humana. Assim, adotando os fundamentos descritos no art. 1º, a Carta Magna elevou à condição constitucional o regramento positivo descrito em face do que

estabelece a Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), dotando nosso país do mais evoluído sistema de proteção do direito à vida.[49]

A Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente, realizada em Estocolmo, na Suécia, em junho de 1972, introduziu a necessidade de reformulação dos processos de planejamento vigentes, com a incorporação de instrumentos que conduzam à minimização dos impactos ambientais das atividades produtivas e imprimam perspectivas mais abrangentes no planejamento da utilização dos recursos naturais, de forma a assegurar sua sustentabilidade a médio e longo prazos.

São muitas as constituições atuais de países que abordam especialmente temas sobre a proteção e melhoria do meio ambiente. A brasileira é uma delas, além da portuguesa, espanhola e algumas que antecederam a desintegração dos estados socialistas, como as da República Socialista da Tchecoslováquia, República Socialista Federativa da Iugoslávia, República Democrática Alemã, República Popular da Polônia etc.

Para o atingimento dos objetivos nacionais e globais, existem vários instrumentos de políticas de gestão ambiental que a literatura especializada costuma assim dividir: i) instrumentos de persuasão (IP);[50] ii) instrumentos de comando e controle (CC);[51] e iii) instrumentos econômicos (IEs).[52] As políticas ambientais no Brasil baseiam-se muito no instrumental de comando e controle. Os mais utilizados instrumentos de comando e controle (CC) são: Estudos de Impacto Ambiental (EIA), Licenciamentos (LIC), Zoneamento (ZON) e Controles Diretos (CD).[53]

---

[49] Cf. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Tutela do meio ambiente em face de seus aspectos essenciais: os fundamentos constitucionais do direito ambiental, 2002, pp. 101-102.

[50] São estímulos a ações que objetivam a proteção do meio ambiente. Tais atitudes não são diretamente forçadas por lei nem induzidas por mecanismos financeiros (Cf. JACOBS, M.. *The Green Economy. Environment, Sustainable Development and Politics of the Future,* 1991, cap. 8-10, p. 102).

[51] Apóiam-se na regulamentação direta, seguida de fiscalização e sanção para o não-cumprimento das normas e padrões estabelecidos (Cf. NOGUEIRA, Jorge M.; PEREIRA, Romilson R. Critérios e Análise Econômicos na Escolha de Políticas Ambientais, 1999, p. 155). A propósito, na abordagem de CC as firmas são obrigadas a reduzir suas emissões potenciais a uma dada percentagem, de modo a alcançar um nível de poluição global desejado, sob pena de enfrentarem sanções. Nesse sentido A. R. Romeiro; B. P. Reydon; M. L. A. Leonardi (*Economia do Meio Ambiente*. *Teoria, Políticas e Gestão de Espaços Regionais,* 1997, pp. 125-150) citando Ronaldo Serôa Motta e Francisco Eduardo Mendes (I*nstrumentos Econômicos na Gestão Ambiental: Aspectos Teóricos e de Implementação,*1997, p. 15*).*

[52] Visam a alcançar metas ambientais por meio de incentivos e desincentivos via sistema de preços (Cf. NOGUEIRA, Jorge M.; PEREIRA, Romilson R. Ob. cit., p. 156).

[53] Vitor Bellia (*Introdução à Economia do Meio Ambiente,*1996, p. 57) apresenta quatro principais tipos de políticas de controle ambiental direto, com o fim de internalizar as externalidades: i) negociação entre agentes; ii) imposição ou padrões definidos por meio da legislação; iii) taxação; iv) mercado de licenças. Já M. Jacobs (*The Green Economy. Environment, Sustainable Development and Politics of the Future.* Ob. cit, p. 76.) divide-os em: i) mecanismos voluntários, como formas de estímulo para que as pessoas se comprometam com atividades ambientalmente boas; ii) regulamentação das atividades ambientais; iii) gastos governamentais; e iv) incentivos financeiros. William J. Baumol e Wallace E. Oates (*Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life*, 1979, cap.15-16, p. 203.) classificam os instrumentos políticos utilizados na preservação da

Controles Diretos (CD) são regulações que limitam níveis de emissão de poluentes e buscam gerar atitudes que não ofendam o meio ambiente. O instrumento legal ganha relevância nos Controles Diretos, pois estabelece padrões ambientais que não devem ser ultrapassados por determinado poluente, ou seja, um padrão de emissões correspondente à taxa máxima de emissões legalmente permitida.[54] Os CD são uma forma largamente utilizada de instrumento de proteção ambiental.

Em alguns países, os instrumentos econômicos são utilizados como complementação às regulamentações, eis que estas às vezes porque extremamente rígidas e de implementação onerosa mostram-se ineficazes economicamente. Os instrumentos regulamentares fixam normas de procedimentos, de captação e consumo, de lançamentos, da qualidade do produto final, dos limites de utilização de certos materiais etc., ou concedem autorizações, enquanto os mecanismos econômicos procuram ocasionar mudança comportamental do usuário do meio ambiente, por intermédio da combinação de tributos e subsídios.[55]

Vale registrar que a ação regulamentadora do Estado nem sempre é aceita por alguns economistas, sob o argumento de que acrescem os custos de produção e diminuem a rentabilidade e o potencial de inovação. Tais profissionais, de modo geral, rejeitam mecanismos de CD e defendem os instrumentos econômicos, que acreditam ser mais eficientes.[56]

A propósito, um estudo acerca de descarga de águas na Grã Bretanha demonstrou que os incrementos nas tarifas de até 400%, ao longo de um ano, não provocaram mudança de comportamento na maior parte das empresas, em que pese o alcance tecnológico de alguns casos.[57] Jacobs sugere que as regulamentações que forçam a um comportamento econômico

---

qualidade ambiental em quatro grandes categorias. Os três primeiros influenciam o comportamento dos poluidores. São eles: i) persuasão moral (publicidade, pressão social etc); ii) controles diretos (leis e regulamentos que limitam os níveis permissíveis de emissões e especificação de processos ou equipamentos obrigatórios); iii) processos de mercado, que contam com incentivos de preços (taxação dos danos ambientais, subsídios, licenças negociáveis para poluir, depósitos reembolsáveis e alocação de direitos de propriedade); e iv) investimentos governamentais diretos, ou seja, há gastos com instalações e meios para preservação de danos, atividades regenerativas (reflorestamento etc), disseminação de informação, pesquisa e educação.

[54] Cf. FIELD, Barry C. *Economiia Ambiental: Una Introduccioon,* 1996, p. 105.

[55] Cf. BURSZTYN, M. Augusta*. Gestão Ambiental: instrumentos e práticas,* 1994, p. 56. A autora assevera que as principais vantagens potenciais dos instrumentos econômicos são: i) maior eficácia em relação aos custos; ii) incentivo permanente à redução da poluição; iii) menor rigidez do ponto de vista administrativo; e iv) fonte de recursos.

[56] Cf. BAUMOL, William J.; OATES, Wallace E. *Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life,* 1979, p. 243.

[57] Concorreu principalmente para esse resultado a falta de informação, o que provou que os incentivos de preço têm de vir acompanhados de um bom trabalho de informação e persuasão dos inspetores de contaminação (Cf. JACOBS, M. *The Green Economy. Environment, Sustainable Development and Politics of the Future*, 1991, p. 110).

racional de maximização dos lucros ou das utilidades podem ser realmente mais eficientes que os incentivos equivalentes. [58]

Todavia, assinala Lepage que há cada vez mais consenso entre as correntes opostas no sentido de admitir que, em se tratando da questão ambiental, há necessidade de, pelo menos, um mínimo de regulamentação das atividades poluidoras.[59] Em nossa opinião, os dispositivos regulamentares de proteção ambiental, juntamente com outros instrumentos de gestão, podem afetar a capacidade de inovação tecnológica de um país, na medida em que se exige de setores de produção industrial adequações nos processos que envolvem consumo energético e uso dos recursos ambientais.

Os CC repousam fundamentalmente em prescrições de cunho administrativo e policial. Seu descumprimento envolve a aplicação de sanções de caráter penal, como multas, interdições, fechamento de unidades etc. Tais medidas exigem grande aparato técnico, administrativo e fiscalizador para que possam ser efetivamente aplicadas e impostas. Certamente, é inócuo e desmoralizador editar-se leis e regulamentos inaplicáveis, porque tecnicamente divorciados da realidade, ou por não dispor o Estado de eficiente órgão fiscalizador. Segundo Nusdeo, o que vemos, em tais situações, são "normas e posturas diversas, bem intencionadas, mas mal aplicadas, seja por deficiências técnicas, seja por falta de estrutura do aparelho incumbido de fazê-las cumprir".[60] Infelizmente, sanções como as multas, por exemplo, são normalmente vistas como algo fora do cálculo econômico, quer de empreendedores, quer de consumidores. Muitos esperam delas escapar ou nelas não incidir. E se o pior acontecer, será sempre visto como exceção e não como regra.

Na verdade, não se pode prescindir das medidas de controle direto. Entretanto, há consenso entre os modernos tratadistas do assunto, aos quais nos filiamos, de que elas devem se aliar a outros tipos de providências, não assumindo isoladamente a responsabilidade pela política preservacionista.[61] Baumol adota, a respeito, uma posição bastante pragmática. O autor sugere que no caso das deseconomias plurilaterais, sejam estabelecidos padrões mínimos de poluição e metas para a purificação do meio ambiente. Segundo ele, as taxas

---

[58] JACOBS, M. *The Green Economy. Environment, Sustainable Development and Politics of the Future*, 1991, p. 111. Para o autor, a formulação de políticas públicas ambientais obedece a dois estágios importantes: o primeiro deve fixar metas e limites para indicadores ambientais chaves. O segundo deve influenciar a atividade humana de tal forma que ela não ultrapasse essas metas ou limites.
[59] LEPAGE, Henry. *La Nouvelle Economie Industrielle,* 1989, p. 34.
[60] NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e Ecologia,* 1975, p. 78.
[61] NUSDEO, Fábio. Ob. cit., p. 80.

deveriam incidir apenas sobre os agentes geradores do efeito indesejado, seja sobre seus produtos, seja sobre fatores utilizados. [62]

Com efeito, o que se pretende de uma política de preservação dos recursos ambientais é, em primeiro lugar, que haja suficiente estímulo governamental à produção e à difusão de aparelhos e de técnicas não-poluentes; e, em segundo, nas situações em que isso não seja possível, a redução dessas atividades e a sua substituição por outras. Cabe ressaltar que as medidas de gestão ambiental, em suas várias modalidades, são necessárias a qualquer programa voltado à preservação ambiental. O que precisa ser analisado são as condições peculiares de cada caso concreto. Haverá situações em que todas deverão ser aplicadas em conjunto, atuando de forma complementar à outra.[63]

Assim é que, ante a degradação ambiental praticada pelo homem, políticas eficazes de gestão ambiental precisam ser estabelecidas, de maneira que possam levar à internalização das externalidades pelos agentes degradadores, evitar processos irreversíveis etc., bem como conciliar o desenvolvimento econômico com a exploração dos recursos naturais.

1.2. Direito Ambiental e políticas ambientais

1.2.1. O Direito Ambiental

O tronco do Direito Ambiental é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso por toda a coletividade, conforme artigo 225, *caput*, da Constituição Federal. Por isso, o Direito Ambiental precisa estar intrinsecamente envolvido com as questões maiores delineadas pelo Estado, em especial com as políticas sociais e produtivas fixadas para a sociedade.

Para a consecução dessa missão, o Direito manifesta-se essencialmente na forma de políticas governamentais, de que é exemplo a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (nº 6.938/81). Entretanto, as normas de proteção ao meio ambiente refletem um paradoxo vivido pela sociedade: de uma parte porque ela necessita agir dentro de pressupostos industriais que, em tese, destinam-se ao bem-estar e ao prazer do cidadão, mas que, de outra parte, também podem acarretar desconforto, doenças e miséria. As atividades do próprio homem podem ameaçar a sua sobrevivência. Em face dos conflitos daí decorrentes, surge todo um elenco

[62] BAUMOL, W. J. On Taxation and the Control of Externalities, 1972, p. 28.
[63] NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e Ecologia,* 1975, p. 91.

legislativo que integra o ordenamento jurídico gerando efeitos em todos os seus ramos, especialmente no Direito Econômico.

Em conseqüência, o Direito Ambiental revela-se de vital importância, eis que surge para "rever e redimensionar conceitos que dispõem sobre a convivência das atividades sociais".[64] Para buscar, enfim, a compatibilização das atividades produtivas com o uso dos recursos naturais – a sustentabilidade do desenvolvimento.

Os seres humanos transformam ou alteram a natureza, visando à satisfação de suas necessidades como: a derrubada de florestas para o aproveitamento dos solos na agricultura ou na pecuária; a construção de estradas que facilitem os deslocamentos e o abastecimento; o barramento de rios para a geração de energia, irrigação e fornecimento d'água etc. Os homens alteram o ambiente natural, por meio dessas ações, recriando novos ambientes. Todavia, sabe-se que, ao recriar um novo ambiente, o homem pode gerar, em paralelo, efeitos colaterais, desejáveis, ou não, que, à medida que se alterem os ecossistemas, podem facilitar ou dificultar, ou até impedir, o desenvolvimento e a qualidade de vida dos seres humanos.[65]

O Direito Ambiental destina-se a reger a prática produtiva social compatível com a preservação e manutenção das bases naturais e com a melhor qualidade de vida do cidadão. Não pode, e não deve, ser encarado sob uma perspectiva simplista de tão-somente proteger a natureza, mas buscar a manutenção de uma prática econômica socialmente desenvolvida, eis que integra um conjunto normativo intrinsecamente vinculado à produção econômica, permitindo uma visão mais ampla das finalidades prescritivas que reúne. Não é, portanto, um Direito estanque, isolado e separado de outras manifestações sociais. Na verdade, "o direito ambiental perpassa todo o ordenamento jurídico, não lhe cabendo uma delimitação rígida e estática". Por certo, em face da sua dinâmica no atingimento dos objetivos de proteção ambiental, relaciona-se com os mais diversos ramos ou campos da atividade humana.[66]

Nesse sentido atua o Direito Ambiental, organizando a sociedade atual, cuja trajetória pode ameaçar a existência humana devido a ações do próprio homem. É, portanto, um Direito que surge para rever e redimensionar conceitos que dispõem sobre a convivência das atividades sociais. Na verdade, é difícil delimitar o Direito Ambiental, rígida e estaticamente em relação aos demais ramos jurídicos, porque a proteção do meio ambiente apresenta-se como uma tarefa transversal, que permeia todo o ordenamento jurídico.[67] Assim é que os mais

---

[64] Cf. DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*, 1997, p. 75.
[65] Cf. BELLIA, Vítor. *Introdução à Economia do Meio Ambiente,* 1996, p. 20.
[66] DERANI, Cristiane. Ob. cit., p. 84.
[67] DERANI, Cristiane. Ob. cit., p. 84, citando Michael Klöpfer (*Umweltrecht,* 1989, pp. 26-27).

diversos campos da atividade humana são envoltos pela dinâmica desse Direito na busca do objetivo de proteção ambiental.

Acompanhamos a concepção que vigora no Direito europeu, segundo a qual o Direito Ambiental é um direito horizontal que cobre os diferentes ramos do Direito (privado, público e internacional) e que com eles interage para introduzir a idéia ambiental.[68] O Direito Ambiental, assim, envolve-se com a política social e produtiva de uma sociedade. Para tanto, faz-se necessário manifestar-se essencialmente na forma de políticas públicas, muito mais como fator de desenvolvimento social do que propriamente um corpo de texto normativo isolado.

É importante relembrar que um dos objetivos da política ambiental, no Brasil, é "a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos" (art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/81). O art. 225 da CF consagra, igualmente, vários princípios, dentre eles, o da precaução, do poluidor-pagador. Na realidade, a inexistência de programas de monitoramento e acompanhamento mais explícitos e melhor controlados representa um importante ponto de estrangulamento enfrentado em alguns países, e de cuja solução depende em grande medida o sucesso das políticas ambientais. Portanto, os temas de política do meio ambiente permeiam o Direito e atuam sobre políticas públicas, empresariais e movimentos sociais.

Já se viu que um elemento importante a se considerar, quando o objetivo é tornar mais eficientes as políticas ambientalistas, diz respeito às estratégias preventivas fundamentadas na idéia de que é melhor prevenir o dano ambiental, inclusive sob o ponto de vista econômico, do que remediá-lo. Ademais, em qualquer tipo de análise dos efeitos da política ambiental sobre o desenvolvimento econômico, os grandes benefícios que as medidas preventivas e redutoras de poluição nos diversos ecossistemas propiciam à sociedade podem traduzir-se como danos ambientais evitados, com evidentes reflexos na saúde e na qualidade de vida das pessoas. Aliás,

> "a variável ambiental deve ser incorporada desde as primeiras fases de elaboração das políticas públicas setoriais, bem como nos empreendimentos do setor privado. Há que se acrescentar que as estratégias preventivas consideram todo o ciclo dos produtos (agrícolas, industriais etc.) desde a concepção até a eliminação, passando pela comercialização e pelo consumo, e que geralmente as ações tendem a ser centralizadas nas primeiras fases".[69]

---

[68] Cf. FRANCO, Vera Lúcia Alves de A. M. O direito ambiental como instrumento de conscientização, justiça social, ética e cidadania,1998, p. 277.

[69] Cf. BURSZTYN, M. A. Almeida. *Gestão Ambiental: instrumentos e práticas,*1994, p. 22.

Em vários países, a política de internalização dos efeitos externos associados ao meio ambiente tem servido de fundamentação econômica à formulação de políticas ambientalistas.[70] A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente muito contribuiu para o alcance da atual situação do Direito Ambiental. Ademais, com a Declaração Universal do Meio Ambiente de 1971, o meio ambiente ganhou notoriedade e foi alçado à categoria de direito fundamental. A partir daí, o mundo voltou os olhos para o tema emergente, muito influenciando as reformas constitucionais, que se concretizaram, especialmente, na década de oitenta. No Direito brasileiro, só recentemente o meio ambiente converteu-se em objeto de Direito, a partir da Lei nº 6.938/81, que se utilizou de princípios próprios, reafirmando-se, posteriormente, com o dispositivo inserto no art. 225 da Constituição Federal de 1988.

1.2.2. Princípios do Direito Ambiental

Alguns princípios fundamentais norteiam o Direito Ambiental. Dentre eles, três se destacam: os princípios da **cooperação**, do **poluidor-pagador** e da **precaução**. Sua aplicação relaciona-se com a maneira de equacionar os problemas ambientais: seja partilhando algum ônus (princípio da cooperação), seja pagando por seu uso (princípio do poluidor-pagador ou usuário-pagador), seja prevenindo-os (princípio da precaução). Eles perpassam todo o Direito Ambiental, embora possam ser encontrados em outros ramos do Direito, em especial no Direito Econômico (art. 170 da CF). Por isso, é fundamental a prática de interpretação e aplicação conjunta destes ramos do Direito, sobretudo quando está em pauta o desenvolvimento de políticas econômicas e ambientais.[71]

O **princípio da cooperação** orienta o desenvolvimento político, compondo as forças sociais. Por esse princípio, são medidas importantes a ampla informação e esclarecimento aos cidadãos. Além disso, trabalhos conjuntos entre as forças sociais e as organizações ambientalistas como sindicatos, indústrias, comércio, agricultura, ONGs etc. são fundamentais para que se formulem e implementem políticas ambientais efetivas, otimizando-se a concretização das normas voltadas à proteção ambiental.

O princípio "está na base dos instrumentos normativos criados com objetivos de aumento da informação e de ampliação de participação nos processos de decisões da política ambiental, bem como de estabilidade no relacionamento entre liberdade individual e

---

[70] Cf. BURSZTYN, M. A. Almeida. *Gestão Ambiental: instrumentos e práticas*,1994, p. 23.
[71] Cf. DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*, 1997, p. 156.

necessidade social".[72] A concretização desse princípio, como princípio do Direito Ambiental e do Direito Econômico, simultaneamente, dá-se, por exemplo, na distribuição dos custos de uma política preventiva de proteção ambiental, daí resultando uma negociação intermitente entre as atividades do cidadão e as exercidas pelo Estado.

O **princípio do poluidor-pagador** visa a internalizar os custos de deterioração ambiental. Sua aplicação impõe a produtores, consumidores e transportadores que, nesta relação, venham a causar dano ambiental, arcar com os custos necessários à diminuição, eliminação, neutralização ou afastamento do dano. Entretanto, por esse princípio só estaria assegurado aquilo que pode ser calculado monetariamente, pois, não sendo possível transformar o valor de um bem num equivalente monetário, não se pode enquadrá-lo na relação matemática custo-benefício.[73]

A doutrina identifica outros desdobramentos do princípio do poluidor-pagador. Afirma que o princípio não representa simplesmente a idéia de cálculo de custos e que o causador tem a responsabilidade objetiva e financeira pela proteção ambiental, o que teria de cumprir, seja por meio de parcial diminuição, eliminação do dano ou por uma compensação financeira. Segundo Derani, para o preenchimento da relação causa e efeito (produção e compensação) fazem-se presentes não somente a teoria da internalização dos custos sociais, mas também outros meios, especialmente proibições, imposições e obrigações de não-fazer, orientadas pelo Direito Civil, além da atuação jurídica processual pela ação de responsabilidade por danos ambientais. Consoante essa concepção, o princípio destinar-se-ia a atuar como um princípio-ponte ao indispensável diálogo interdisciplinar para a proteção ambiental.[74]

A propósito, o "princípio do poluidor-pagador, o mais importante, pode ser compreendido como aquele recurso econômico utilizado para que o poluidor arque com os custos da sua atividade poluidora, ou seja, haja uma internalização dos efeitos externos."[75] De acordo com o princípio, o verdadeiro custo a ser imputado ao poluidor não está exclusivamente vinculado à reparação do dano. Está numa atuação preventiva, consistente no preenchimento da norma de proteção ambiental. O Estado pode obrigar o agressor a mudar o seu comportamento ou a adotar medidas que diminuam a atividade danosa. Por um lado, presente o objetivo estatal de melhoria do meio ambiente, deve o Estado participar juntamente com o particular dessa missão, de forma a se praticar a não-poluição. Por outro, o poluidor

---

[72] Cf. DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico,* 1997, p. 157.
[73] DERANI, Cristiane. Ob. cit., p. 158, citando Bernd Bender e Reinhard Sparwasser (*Umweltrecht,* 2000, p. 8).
[74] DERANI, Cristiane. Ob. cit., p. 159, invocando Michael Klöpfer (*Umweltrecht,* 1989, p. 84).
[75] ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. *Direito de Propriedade e Meio Ambiente,* 2000, p. 104.

poderia sujeitar-se a regras estatais, que lhe permitissem praticar atividades danosas ao ambiente, porém pagando um tributo para tanto, o que o obrigaria a um dispêndio em dinheiro calculado na medida da potencialidade do dano.

A opção entre estas duas alternativas reside na avaliação que o particular faz ao pretender realizar determinada atividade e, eventualmente, por questão de maior eficiência, vir a escolher outra atividade. Aqui se revela o **Ótimo de Pareto**, a almejada eficiência econômica.[76] Consoante o princípio, o mercado melhor orientaria as políticas ambientais dentro de uma consideração individual custo-benefício, ou seja, "enquanto for vantajoso arcar com o custo – seja do preenchimento da norma, seja do pagamento para o exercício de uma determinada atividade – não se realoca o investimento de uma determinada atividade econômica".[77] Também acerca disso, aduz Benjamin que

> "o princípio poluidor-pagador não é um princípio de compensação dos danos causados pela poluição. Seu alcance é mais amplo, incluídos todos os custos da proteção ambiental, quaisquer que eles sejam, abarcando, a nosso ver, os custos de prevenção, de reparação e de repressão do dano ambiental".[78]

É um princípio de que se valem o aplicador da legislação ─ especialmente na formação de políticas públicas ─ e o legislador ─ na elaboração de textos destinados à proteção mais eficiente dos recursos naturais. A propósito, registra Krell que a cobrança de impostos e taxas, em face da prática de atividades poluidoras, pode constituir-se num caminho alternativo, mais conseqüente, da aplicação do princípio do poluidor-pagador no Direito Ambiental.[79]

O **princípio da precaução** corresponde à essência do Direito Ambiental. Derani destaca o entendimento pacífico entre doutrinadores de que tal princípio, pela sua importância, é considerado como o ponto direcionador central para a formação do Direito Ambiental.[80] A Alemanha atribui muita importância ao princípio da precaução, tanto que já no relatório ambiental de 1976 do governo alemão registrava a relevância desse princípio na formação de políticas ambientais. Anota a autora que "política ambiental não se esgota na defesa contra ameaçadores perigos e na correção de danos existentes. Uma política ambiental preventiva

---

[76] Para maiores informações sobre o Ótimo de Pareto, ver PARETO, Vilfredo: *Manual de economia política*. 2ª ed., Nova Cultural, 1987, Série Os Economistas. Trad. da edição italiana de 1909, por J. G. Vargas Neto, 370p.
[77] Cf. DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico,* 1997, pp. 162-163.
[78] BENJAMIN, Antônio Herman. *Dano Ambiental, Prevenção, Reparação e Repressão, in:* o mesmo (coord.), 1993, p. 227.
[79] KRELL, Andreas J. Concretização do Dano Ambiental. Algumas objeções à teoria do risco integral, 1997, p. 16.
[80] DERANI, Cristiane. Ob. cit., p. 165, nota 249, citando W. Hoppe e M. Beckmann (*Umweltrecht.,* p. 80).

reclama que as bases naturais sejam protegidas e utilizadas com cuidado, parcimoniosamente".[81]

O princípio da precaução postula atuar previamente contra o risco – especialmente por medidas de prevenção de perigo de um determinado tipo – valendo-se principalmente de planejamento e controle prévio de produtos. Está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Ele se resume

> "na busca do afastamento, no tempo e espaço, do perigo, na busca também da proteção contra o próprio risco e na análise do potencial danoso oriundo do conjunto de atividades. Sua atuação se faz sentir, mais apropriadamente, na formação de políticas públicas ambientais, onde a exigência de utilização da melhor tecnologia disponível é necessariamente um corolário". [82]

Assim, é urgente que o desenvolvimento das práticas privadas seja fundado na orientação de políticas públicas com vocação de, efetivamente, realizar os objetivos básicos previstos no capítulo constitucional do meio ambiente, presentes os demais princípios norteadores da convivência da sociedade brasileira, em especial os do Direito Econômico.

1.3. Direito Econômico e políticas econômicas

O Direito é um instrumento de efetivação da economia, muito utilizado pela política econômica. Entretanto, a sua relação com a economia não se esgota aí. Impõem-se compreender a ordem econômica a que se refere o Direito, pois toda a organização da economia, bem como a direção ou orientação do processo econômico estão intimamente ligadas às políticas econômicas e, em conseqüência, ao Direito Econômico.

O Direito Econômico regulamenta as relações econômicas entre os sujeitos, apresentando os meios de realização das atividades econômicas. Vale dizer que, ao regular as relações econômicas, o Direito Econômico atua sobre questões como o lucro e o desenvolvimento da produção. Além disso, ao objetivar a manutenção do sistema produtivo, trabalha necessariamente com institutos de implementação do desenvolvimento.

Em sendo o Direito Econômico, na sua essência, um conjunto de normas jurídicas que dispõe acerca da atividade econômica, e se essa atividade econômica é concebida e compreendida, no modo de produção capitalista, como expansão de produção e consumo, o Direito Econômico é o direito do desenvolvimento econômico, expresso que é por normas de

---

[81] DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico,* 1997, p. 165, citando Michael Klöpfer (*Grundrechte als Entstehungssicherung und Bestandsschutz.* München, Beck'sche Verlag, 1970, p. 74).
[82] Cf. DERANI, Cristiane. Ob. cit., p. 166.

implementação do desenvolvimento. As atividades produtivas consideram tempo e espaço que são variáveis importantes nos processos de transformação da matéria-prima, porquanto nossos recursos naturais não são inesgotáveis e infinitos, havendo necessidade de contínuo crescimento e renovação. A questão precisa ser considerada pela ciência econômica.[83] Por isso, defendemos que eventual oposição entre a finalidade do Direito Econômico e do Direito Ambiental não se consuma quando a política econômica implementada relaciona, de forma integrativa, economia e recursos naturais. Em suma, as políticas econômicas devem basear-se numa ordem econômica humana e ambientalmente mais justa. Seu grande desafio é, portanto, garantir a base natural da vida — a natureza.

1.4. Avaliação econômica do Direito

A análise econômica do Direito vem ocupando maior destaque nos meios acadêmicos, ultimamente. Esse interesse tem sido demonstrado mais por advogados, especialmente os da América do Norte, do que por economistas. Entretanto, a união da Economia e do Direito está surgindo espontaneamente também nas economias européias, nascidas depois do colapso do comunismo, como inspiração à reestruturação econômica e política de novas sociedades conscientes da importância da proteção dos direitos de seus cidadãos.[84] Veljanovski define a economia do Direito como "a aplicação da teoria econômica (principalmente a teoria dos preços) e dos métodos estatísticos ao estudo da formação, estrutura, processos e impacto da lei e das instituições jurídicas".[85]

Para Posner, são profundas as relações entre as origens jurídica e econômica, a ponto de ser possível deduzir da teoria econômica as características formais básicas do próprio Direito.[86] No entanto, muitas normas reguladoras são vistas por economistas como barreiras à competição econômica e, assim, comprometedoras do processo criador de riqueza. Economistas colocam no primeiro plano do debate os custos e os benefícios das leis, premissas que, para eles, são relevantes nas situações de recursos escassos. Na verdade, é possível verificar que, freqüentemente, políticos, grupos de pressão, funcionários públicos e,

---

[83] Cf. DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico,* 1997, pp. 140, 141 e 236.

[84] A propósito, a literatura técnica indica que, nos anos recentes, a inovação mais importante da economia foi a **nova economia do Direito**, cujo objeto é a totalidade dos sistemas legal e regulador, independentemente de a lei controlar, ou não, as relações econômicas (Cf. VELJANOVSKI, Cento. *A Economia do Direito e da Lei: uma introdução,* 1994, p. 78).

[85] VELJANOVSKI, Cento. Ob. cit., p. 21.

[86] POSNER, Richard. *Economic Analysis of Law,* 1977, p. 45. Evocando o trabalho de Posner, Frank H. Stephen (*Teoria Econômica do Direito,* 1993, p. 99) afirma que a sua abordagem é no sentido de que as decisões judiciais ou as normas legais podem ser racionalizadas a partir de um raciocínio econômico.

mesmo, advogados e juristas consideram a lei como se ela não tivesse custos. Ademais, nem sempre legisladores se encontram preparados para enunciar claramente o texto da lei ou para avaliar até que ponto leis específicas alcançam seus fins.

Veljanovski acentua que a ponte intelectual entre o Direito e a Economia tem, como um dos seus arcos de sustentação, a noção de custos de transação. Do ponto de vista econômico, custos de transação são os gastos associados às transações entre agentes econômicos, de modo geral, que não se expressam nos preços acordados entre as partes. O agente pondera as perdas decorrentes dos danos e os custos de evitá-los. Daí concluirmos que os indivíduos reagem às leis de maneira a poderem minimizar os ônus que elas lhes causam.[87]

Uma diferença significativa entre as concepções dos advogados e dos economistas reside basicamente no fato de que os últimos vêem as leis como geradores de custos ou de ganhos. Os advogados concentram suas preocupações nos resultados dos conflitos de interesses e atividades que ocorrem em sociedade. Suas atenções estão voltadas às ações das partes e como a solução do impasse poderá afetar o bem-estar dos litigantes envolvidos. Os economistas preocupam-se com os efeitos da lei sobre o comportamento dos agentes econômicos. Analisam a maneira pela qual a decisão judicial pode afetar as pessoas, em geral, e o que isso representa em termos de carga de trabalho dos tribunais.

Ainda segundo Veljanovski, advogados e formuladores de políticas públicas não estariam suficientemente familiarizados com as questões da economia e, freqüentemente, pouco ligados em números. Para os economistas, a abordagem jurídica é excessivamente descritiva e legalista. Eles encaram as leis como um sistema para alterar incentivos; já os advogados identificam-nas como regras e procedimentos. Os economistas estariam centrados em eficiência econômica e os advogados em justiça, fim do Direito. A propósito, o autor vê o Direito "como um método de realocar as perdas, dando incentivos para as pessoas reduzirem as perdas e usarem os recursos mais eficientemente".[88]

Entretanto, advogados e economistas interagem na tarefa de formulação de políticas públicas. Direito e Economia tratam essencialmente de problemas inter-relacionados, por exemplo, com a escassez e seus conflitos de interesses, além de como canalizar o egoísmo no sentido de obter resultados socialmente desejáveis. Tanto é verdade que a teoria econômica estuda a interação e o comportamento de unidades da economia — empresa, consumidor e

[87] VELJANOVSKI, Cento. *A Economia do Direito e da Lei: uma introdução,* 1994, p. 46.
[88] VELJANOVSKI, Cento. Ob. cit., p. 52.

trabalhador. E, assim, quando o mercado e o Direito interagem, vislumbram-se soluções aos conflitos de interesses individuais.[89]

Não é nova a aplicação da teoria econômica ao Direito. Já afirmavam Posner e Calabresi, adeptos da análise econômica do Direito, que nova é a multiplicidade de problemas jurídicos a que hoje se aplica a teoria econômica. Os autores destacam a reconhecida importância da ciência econômica, em ramos jurídicos especiais, como o Direito Tributário, as sociedades por ações, as discussões sobre utilidade pública e outros temas correlatos.[90] A respeito, Faria realiza um estudo econômico do Direito relacionado ao Sistema do *Common Law* e sua transposição para o Direito Brasileiro, e afirma ter sido com Posner que a interpretação econômica do Direito ganhou maior destaque e projeção nos Estados Unidos da América.[91]

Até a década de 60, a economia do Direito era vista, pela maioria das pessoas, como algo periférico.[92] Nos anos 70, surgiu a contribuição acadêmica da análise da eficiência econômica efetuada por Posner.[93] Nesse período, cresceu expressivamente o movimento da economia do Direito. Com o passar do tempo, e cada vez mais, os acadêmicos norte-americanos começaram a usar a economia para dar sentido racional às leis e avaliá-las. Com isso, no final da década, tornava-se respeitável a abordagem econômica do Direito entre as pessoas dedicadas ao estudo das leis.

A economia do Direito consolidou-se nos anos 80. Muitos acadêmicos norte-americanos, famosos nesse campo, na administração do presidente Ronald Reagan, atribuíram importância às mudanças inspiradas na *supply-economics* (suprimento de bens econômicos) e o assunto destacou-se nos debates políticos e legais sobre reformas governamentais, no Ocidente e no Oriente. No Reino Unido, somente nessa década a economia começa a ser utilizada para analisar o Direito e a regulamentação. As privatizações ocorridas na

---

[89] É preciso dizer também que a economia tem estreita relação com as escolhas que os indivíduos fazem na condição de juizes, de litigantes ou de advogados em face de danos, diante da lei, mas também de fatores como custos, renda etc. A propósito, para Cento Veljanovski (*A Economia do Direito e da Lei: uma introdução,* 1994, p. 53), o Direito Consuetudinário Anglo-Americano tem sido profundamente influenciado pela Economia, especialmente quanto a contratos e delitos de responsabilidade civil extracontratual.

[90] POSNER, Richard. *Economic Analysis of Law,* 1977, p. 77; CALABRESI, Guido. *El Coste de los Accidentes: Análisis Económico y Jurídico de la Responsabilidad Civil*, 1984, p. 35.

[91] FARIA, Guiomar T. Estrella. *Interpretação Econômica do Direito,* 1994, p. 105. Conforme a autora, a interpretação econômica do Direito teria surgido como uma tentativa de compreender o universo jurídico partindo de pressupostos econômicos, sob o enfoque do economista e vice-versa.

[92] Cf. VELJANOVSKI, Cento. *A Economia do Direito e da Lei: uma introdução*, 1994, p. 68.

[93] A teoria de Posner sugere que as doutrinas e as regras processuais dos sistemas legais podem ser submetidas à explicação e à racionalização econômicas. Esse tipo de avaliação econômica do Direito tenta explicar a natureza das doutrinas legais partindo do conceito da eficiência econômica. Assim, o autor argumenta que a economia poderia explicar as doutrinas legais, a despeito de tais doutrinas carecerem de fundamentação econômica explícita (POSNER, Richard. Ob. cit., p. 88).

administração de Margareth Thatcher, e as regulamentações daí decorrentes, alertaram para a necessidade de se ter em conta aspectos econômicos como custos, benefícios, impactos etc.[94]

A contribuição de Calabresi residiu em mostrar o poder de alguns simples princípios de economia para racionalizar toda uma lei e desenvolver uma base coerente para o seu aperfeiçoamento. Calabresi tratou da responsabilidade civil por acidente, ao analisar a lei dos *torts* – ilícitos civis integrantes do campo jurídico da instituição inglesa –, do ponto de vista econômico. [95] A teoria do autor destacou-se pela influência que veio a ter juntamente com o Teorema de Coase.[96] Para Stephen, o objetivo da lei sobre acidentes era o de atribuir responsabilidades pelas perdas resultantes de acidentes. Ele entendia que se poderiam minimizar os custos dos acidentes caso se responsabilizasse pelas perdas a parte que poderia ter evitado o acidente.[97]

Posner e seguidores demonstram o caráter jusfilosófico da análise econômica do Direito, que não se restringe a avaliar a eficácia econômica das normas e das decisões judiciais, nos campos do direito conhecidos como sensíveis às teorias econômicas e às mudanças nas relações de mercado: o Direito Comercial, os contratos, a sociedade etc. Vão além, sobretudo porque analisam a relação entre a teoria econômica e o processo jurisdicional (civil e penal), o Direito Constitucional, o sistema legislativo, a organização do Judiciário, as relações de família e de parentesco etc.[98]

Veljanovski registra que um indivíduo comete um crime porque dele obtém um fluxo de benefícios líquidos maior do que conseguiria na utilização legítima de seu tempo e esforço. O autor menciona, ademais, que as pessoas se convertem em criminosos, não porque suas motivações básicas diferem das motivações das demais pessoas, mas porque diferem seus custos e benefícios.[99]

---

[94] Cf. VELJANOVSKI, Cento. *A Economia do Direito e da Lei: uma introdução*, 1994, p. 102.
[95] CALABRESI, Guido. *The New Economic Analisys of Law: Scholarship, Sophistry or Self-Indulgence?,*1981, p. 44.
[96] Maiores detalhes sobre o Teorema, ver COASE, Ronald. The Problems of Social Costs, 1983, p. 35; STEPHEN, Frank H. *Teoria Econômica do Direito,* 1993, pp. 26-38.
[97] Além disso, Frank H. Stephen (Ob. cit., p. 202) lembra que o argumento de Guido Calabresi era de que a função principal do Direito aplicado aos acidentes, além de exigir justiça, é reduzir o valor dos custos de acidentes e dos custos para evitar acidentes.
[98] Resumidamente, a posição de Richard Posner e seus colegas é a seguinte: i) a distribuição da Justiça e a maximização da riqueza são expressões de reciprocidade absoluta; ii) a busca estatal do bem-estar – *welfare state* – expressa modernamente o *sun cuique tribuere* – a cada um o seu tributo; iii) a reparação dos danos causados pelos ilícitos civis – *torts* – e também nos casos de responsabilidade objetiva – *strict liability* – não têm caráter compensatório; e iv) as condutas causadoras de lesões pessoais e danos materiais somente poderiam ser desencorajadas – *deterred* – empregando-se o critério de eficiência econômica – *pareto optimality* (Cf. POSNER, Richard; LANDES, William M. *The Economic Structure of Tort Law,* 1987, p. 105).
[99] VELJANOVSKI, Cento. Ob. cit., p. 98.

A análise dos custos ajuda na definição da forma que a punição deve tomar. A detenção e a condenação de transgressores podem ser dispendiosas, requerem trabalho e considerável tempo e equipamento. Já multas previnem pela ameaça da sua imposição, sem custos maiores para os aplicadores. Veljanovski esboça uma tese favorável às multas, afirmando que pode ser mais barato utilizá-las do que prisão e outras sanções semelhantes.[100] Conforme o autor, as multas são de cálculo fácil[101] e envolvem uma simples transferência de dinheiro do agressor para o governo. Essa quantia poderia ser usada para financiar os custos da polícia e dos tribunais, por exemplo. Já as prisões adicionam custos evitáveis, tais como investimentos em presídios, salários etc.[102]

1.5. Abordagem econômica do Direito Ambiental

Modelos de consumo predatórios já se faziam sentir no inicio da Revolução Industrial, com impactos nas atividades humanas sobre o meio ambiente, que originavam problemas críticos de poluição. Todavia, a degradação dos recursos ambientais, até a metade do século passado, apresentava-se como um problema de caráter setorial, não interferindo como um fator limitante – seja na área econômica ou de decisão política – do processo de desenvolvimento dos países que alcançaram um elevado grau de industrialização.[103]

Após a II Guerra Mundial, o modelo de crescimento adotado revelou-se, rapidamente — dada sua amplitude e complexificação extrema de seus meios —, um agente de quebra do equilíbrio ecológico, acarretando, em termos econômicos, um desequilíbrio na alocação de recursos e, em termos sociais, na distribuição do bem-estar. Nas últimas décadas, registrou-se expressivo crescimento das atividades de produção e consumo e, conseqüentemente, um grande aumento de lançamentos de resíduos nos diversos meios receptores (atmosfera, águas superficiais e subterrâneas e solos), cuja capacidade de assimilação é fixa, desconsideradas as mudanças climáticas em longo prazo.[104]

A grande diversificação e mobilidade dos poluentes, bem como a utilização de um padrão tecnológico cujo pressuposto é a inesgotabilidade dos recursos ambientais, são

---

[100] VELJANOVSKI, Cento. *A Economia do Direito e da Lei: uma introdução*, 1994, p. 99.
[101] Há que se destacar que, se as multas ou outras sanções são draconianas, os infratores potenciais não serão impedidos de cometer mais crimes, mesmo os hediondos.
[102] Nos EUA e, em menor grau, na Inglaterra e no País de Gales, as disputas judiciais têm sido resolvidas na base da negociação, que se dá quando o Promotor troca uma sentença menor pela certeza da condenação. Nessa situação, o acusado é estimulado a aceitar a culpabilidade e o processo é mais célere (Cf.VELJANOVSKI, Cento. Ob. cit., p. 100).
[103] Cf. BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. *Gestão Ambiental: instrumentos e práticas*, 1994, p. 13.
[104] BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Ob. cit., p. 13.

também aspectos importantes a se considerar neste processo de degradação ambiental, que contribui para a escassez dos recursos ambientais. O uso excessivo e a deterioração dos bens ambientais nas atividades de produção e consumo, transformando-os em bens raros e objeto de conflitos, atribui-se sobremaneira ao fato de que, até há alguns anos, eram considerados bens livres. Vale dizer, com valor de uso, mas sem valor de troca, disponíveis em quantidade ilimitada e de apropriação gratuita.

Em conseqüência, regra geral, a amortização do estoque dos recursos ambientais − capital que não se reproduz, a não ser em certas condições − não era considerada no preço, não refletindo, portanto, nem a escassez, nem a condição de raridade. Por essa razão, para se minimizar a poluição e, assim, evitar elevar-se os custos sociais, é fundamental considerar-se a variável ambiental na estrutura de custos de produção, como um bem econômico, ao lado de outros fatores como o trabalho, capital, matéria-prima etc.[105] Assim, visando a equacionar problemas como a escassez dos recursos naturais e melhorar a qualidade de vida, mantendo o processo produtivo, busca a economia ambiental incorporar ao mercado o meio ambiente, adotando a teoria da extensão do mercado (atribuição de preços) patrocinada por Coase.[106]

A Constituição Federal, em seu art. 170, determina que a proteção ao meio ambiente se enquadra como um dos princípios norteadores da ordem econômica brasileira. Não há, portanto, como negar o visível caráter econômico do Direito Ambiental. A partir dessa percepção, faz-se necessário equacionar os princípios do Direito Ambiental como princípios econômicos, a fim de se manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado para a garantia da qualidade de vida do cidadão, das presentes e futuras gerações.

Na verdade, por razões diversas, inclusive pela sua abundância, o recurso natural é um bem ambiental não valorado ainda adequadamente. O que é preciso considerar são as diversas formas de avaliar a importância, ou o benefício, social de uma determinada fração da natureza, a fim de se privilegiar determinadas condutas em relação a outras, conforme, aliás, se pode extrair do art. 225 da Carta Constitucional.

1.6. O artigo 225 da Constituição Federal e o bem ambiental

Sabido que o destinatário fundamental do Direito Ambiental é a pessoa humana, passemos à análise do bem ambiental brasileiro, à luz do art. 225 da Constituição Federal. O que seriam, portanto, bens essenciais à sadia qualidade de vida? Todo e qualquer bem

[105] Cf. BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. *Gestão Ambiental: instrumentos e práticas*, 1994, p. 15.
[106] COASE, Ronald. The Problems of Social Costs,1983, p. 94.

essencial à sadia qualidade de vida humana e de uso comum do povo tem característica de bem ambiental. Donde se pode afirmar que os bens ambientais possuem natureza jurídica própria, assumindo feição inédita e tipificada em face de uma nova realidade apontada por nosso sistema constitucional.

De acordo com o *caput* do art. 225 da CF, já se viu, o **meio ambiente** é **bem de uso comum do povo**. No campo jurídico, que se vale também dos conceitos da ciência econômica, bens são coisas suscetíveis de apropriação pelo homem e legalmente alienáveis, economicamente apreciáveis. No tocante ao meio ambiente, surge a primeira diferença, pois, quanto à titularidade, é um bem que pertence a todos. Não é o ente público o titular desse Direito.

O texto constitucional, em dois momentos distintos, ratifica a indivisibilidade do meio ambiente. Partindo do caráter específico ao genérico, o *caput* do art. 225 estabelece que **todos** têm direito ao meio ambiente, ditame que, por sua vez, encontra guarida no *caput* do art. 5º**.** Esse dispositivo consagra a aplicação do **princípio da igualdade**, aos brasileiros e aos estrangeiros sem distinção de qualquer natureza. Fica demonstrado que é um bem possuído ao mesmo tempo por várias pessoas, não havendo exclusividade. Daí concluir-se que todas as outras garantias são decorrentes desse princípio genérico.

Temos visto, não raras vezes, inclusive no Distrito Federal, que interesses econômicos, como a especulação imobiliária, destroem áreas de interesse ambiental ou paisagístico e imóveis ou conjuntos arquitetônicos e urbanísticos de grande valor histórico. Ademais, grandes empreendimentos, como usinas hidroelétricas, garimpos e plantações em larga escala, eventualmente danificam sítios arqueológicos, paleontológicos e científicos, além de comprometerem o meio ambiente natural. Provocam, ainda, alterações nos hábitos, valores e costumes de pequenas comunidades, até mesmo de comunidades indígenas. Portanto, cada cidadão deve ficar atento às iniciativas que visam tão-somente a lucros e vantagens imediatistas para poucos indivíduos, sem preocupação com os prejuízos ao patrimônio cultural, que é de todos.[107]

A ciência econômica estabelece uma clássica distinção entre os bens: livres são aqueles bens cujo suprimento é tão farto que não possuem qualquer valor econômico. Sua utilização não implica custo de oportunidade algum para o sistema econômico. Os demais são a imensa maioria dos bens de que se vale a humanidade. São os bens econômicos, dotados de valor e, portanto, de preço, porque raros. Não atendem a todas as necessidades de uma dada

[107] Cartilha *Patrimônio Cultural – Conhecer, Valorizar e Preservar*, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, s/data, p. 5.

comunidade, pois são supridos em quantidades restritas. A sua utilização exige um preço que é a forma de racionar o seu emprego e de estimular a sua reposição. Concordamos com Nusdeo quando aduz poder-se "concluir que a causa fundamental dos efeitos externos negativos reside na utilização de algum fator escasso, porém sem preço. A ausência de preço pode estar associada à indefinição de direitos de propriedade sobre o fator, ou existindo essa definição, ser ele oferecido livremente". [108]

1.7. A valoração econômica e a reparação do dano ambiental

Um dos maiores desafios hoje no Brasil, e também em nível global, diz respeito à valorização do dano ambiental. Referida avaliação é aspecto da maior complexidade. Inexistem mercados que possam ser utilizados para fixar-se o exato valor da grande maioria dos bens e serviços ambientais, o seu valor econômico total. Essa constatação exige se criem soluções alternativas que possibilitem incorporar o respectivo valor nas análises econômicas.[109]

Na definição de Milaré, dano ambiental é a lesão aos recursos ambientais, com conseqüente degradação – alteração adversa ou *in pejus* – do equilíbrio ecológico e da qualidade de vida.[110] Consoante a Lei nº 6.938/81, art. 3º, I, dano ambiental é a alteração lesiva ou prejudicial ao meio ambiente (conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas) de natureza patrimonial ou extrapatrimonial, afetando interesses individuais, coletivos ou difusos. Com clareza, analisam o assunto Capone e Mercone:

> "O ambiente, pela sua natureza, não é uma *res in commercio* isto é, um bem destinado juridicamente ao comércio. Todavia, em caso de lesões, ao fim da sujeição do responsável a sanções, impõe-se uma quantificação em termos econômico-monetários do bem ambiental danificado pela transgressão. Mas a transformação em quantia pecuniária do assim chamado valor ambiental é, por assim dizer, uma operação que corre sobre um plano ontologicamente diverso daquele do bem; o dinheiro e o ambiente não são bens em si fungíveis; a lesão do ambiente não é uma lesão meramente patrimonial; o ambiente não está à venda. A imposição de um 'ressarcimento do dano ambiental' não é o preço para a cessão do meio ambiente, mas um modo de sanção punitiva a cargo do responsável pelo ilícito ambiental". [111]

A propósito, Motta e Pearce indicam poder-se representar, economicamente, o valor do meio ambiente pela seguinte expressão: valor econômico total = valor de uso + valor de opção + valor de existência. **Valor de uso** é definido como aquele atribuído pelos efetivos usuários

---

[108] NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e Ecologia,* 1975, pp. 56 e 61.
[109] Cf. BELLIA, Vítor. *Introdução à Economia do Meio Ambiente*, 1996, p. 92.
[110] MILARÉ, Edis. A Ação Civil Pública por dano ao ambiente. 2002, p. 145.
[111] CAPONE, Dario; MERCONE, Mario. *Diritto ambientale,* 1996, p. 520.

do bem**,** que usufruem o recurso ambiental em risco, por exemplo, determinado manancial que abastece uma cidade ou a vista privilegiada para o mar gerada pela localização de alguns imóveis. **Valor de opção** é o aferido pelas pessoas que, no presente, não usufruem o bem, mas tendem a lhe atribuir valor para uso futuro. Em outras palavras, fazem uma opção para uso futuro, ao contrário de uso presente (este compreendido no valor de uso). **Valor de existência** diz respeito à efetiva existência do recurso, independentemente do seu uso atual ou futuro. Consoante tais autores, a sociedade tende a atribuir maior valor a ativos como florestas e animais em extinção, apesar de nenhuma intenção de utilizá-los ou apreciá-los. Isso se deve à avaliação que as pessoas costumam fazer da singularidade e da irreversibilidade da destruição dos recursos naturais, associadas à insegurança quanto à extensão dos seus efeitos negativos.[112]

Quase toda a atividade humana gera resíduos ou interfere de uma ou de outra forma nas condições do meio ambiente. A poluição constitui-se na deterioração das qualidades do meio ambiente, inabilitando o *habitat* à prestação de vários serviços ao homem. Esse fato requer medidas adequadas de controle. Além disso, implica uma atitude de moderação e de equilíbrio, pois a eliminação total da poluição poderia acabar inibindo boa parte da produção e, conseqüentemente, alterando o seu consumo. A sociedade estaria disposta a pagar tal preço por um meio ambiente imaculado?[113]

A solução para tais dificuldades é complexa, porquanto não se trata somente de fechar empresas, mas de criar-se mecanismos que permitam a tomada de decisões convenientes em face das atividades humanas que envolvem o sistema econômico com implicações ecológicas. Acerca disso, assevera Nusdeo que "o caminho a seguir é o de não ignorar ou menosprezar o problema, mas sim o de o enfrentar em suas causas básicas, como a disposição de arcar com os correspondentes sacrifícios, aliás mais do que compensados pelos êxitos a serem obtidos, ainda quando modestos".[114]

Para uma adequada política ambiental, o ideal é definir precisamente a relação entre os ganhos a serem obtidos em termos de ar mais puro, de paisagens preservadas e de água mais límpida, e os custos envolvidos, definidos por restrições a alguns tipos de atividade, preços

---

[112] MOTTA, Ronaldo Serôa da. Análise custo-benefício do meio ambiente, 1990, pp. 109-134; PEARCE, C. *Environmental policy, benefits: monetary evaluation,* 1989, p. 165.
[113] NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e Ecologia,* 1975, p. 26.
[114] NUSDEO, Fábio. Ob. cit., pp. 37 e 41. Vale lembrar o caso de Pittsburgh, estudado e divulgado por órgãos das Nações Unidas, que se mostrou um dos mais consagrados sucessos registrados em todo o mundo na luta antipoluição. A decisão acertada asseguraria à economia atingir um ponto de ótimo – **Ótimo de Pareto,** em que se verifica o máximo rendimento obtido dos fatores de produção disponíveis, considerando um determinado nível tecnológico, e a maior satisfação possível para todos os consumidores – dado também o seu nível de renda.

mais altos para certos produtos e, especialmente, impostos mais elevados. A dificuldade se apresenta exatamente no estabelecimento preciso dessa relação, aliado à definição clara de como os custos se distribuirão pelos vários setores da sociedade.[115] Afinal, quanto custa o prazer de nadar ou de pescar nas águas de um lago cristalino?

A resposta ganha importância não apenas por seus aspectos de distribuição de renda ou de bem-estar, mas, sobretudo, por suas implicações econômicas vinculadas à incidência maior de moléstias, ausências ao trabalho, além da procura mais intensa por serviços médico-hospitalares oficiais, apenas citando-se algumas das mais imediatas. Não é fácil chegar-se a um preciso levantamento dos custos associados à degradação ambiental, eis que eles se distribuem por um número significativo de indivíduos, tornando o seu acompanhamento problemático, se não impossível. Declara Nusdeo que

> "o processo de ruptura das cadeias de interdependência ecológica, uma vez iniciado, pode cumulativamente prosseguir por tempo dilatado, até que seus efeitos se manifestem plenamente. Nestes casos, serão as gerações futuras a receber o impacto de decisões mal pensadas pelas gerações anteriores, incapazes de lhes avaliar todas as conseqüências".[116]

Além disso, danificar o meio ambiente significa lesá-lo, como bem incorpóreo, qualificado juridicamente como **bem de uso comum do povo** (art. 225, *caput*, da CF), e aos elementos corpóreos e incorpóreos que o integram – os denominados bens ambientais -, os quais receberam tratamento legal específico, devido à sua função ecológica e ambiental, como **recursos ambientais** (Lei 6.938/81, art. 3º, V).[117] Em quaisquer situações, na sua dimensão coletiva, como interesses difusos, são bens coletivos, que independem da titularidade do domínio reconhecida sobre o elemento material específico atingido.[118]

Já se disse que a valoração de bens e serviços ambientais é tampouco correta, porquanto não podemos dar valor a bens intangíveis, como a vida humana, paisagens, ou benefícios ecológicos de longo prazo. Entretanto, essa não é uma verdade absoluta, pois valoramos bens

---

[115] Cf. NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e Ecologia,* 1975, p. 65.
[116] NUSDEO, Fábio. Ob. cit., p. 69.
[117] Cf. MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação civil pública em defesa do meio ambiente, 2002, p. 46.
[118] Ainda quanto à valoração da natureza, informa Gustavo Souto Maior (O Valor da Natureza. *Gazeta Mercantil* de 13/01/00) que uma equipe de treze pesquisadores, à frente o cientista Robert Costanza, da Universidade de Maryland, estimou o valor econômico de dezessete serviços que o meio ambiente pode proporcionar (regulação hídrica, de gases, climática e de distúrbios físicos, abastecimento d'água, controle de erosão e retenção de sedimentos, formação de solos, ciclo de nutrientes, tratamento de detritos, polinização, controle biológico, refúgios de fauna, produção de alimentos, matéria-prima, recursos genéticos, recreação e cultura), em 16 biomas espalhados pelo mundo. Para a consecução dos objetivos da pesquisa, foi necessário sistematizar informações dispersas em mais de uma centena de estudos de valoração econômica de bens e serviços ambientais que foram agrupadas e analisadas. Ao final, o resultado encontrado para o valor médio dos serviços proporcionados pela natureza, nos ecossistemas pesquisados, foi de US$ 33 trilhões ao ano e, como bem aponta o estudo, é de fundamental importância investigar até que ponto modificações na quantidade e qualidade dos vários tipos de capital natural e de serviços ambientais podem acarretar impactos no bem-estar humano.

e serviços intangíveis, a cada momento, por exemplo, ao fixarmos padrões para construção de estradas, pontes e similares. Aí valoramos a vida humana, pois estamos gastando mais dinheiro em construções. Como anota Souto Maior,

> "qualquer decisão quanto ao uso da terra envolve estimativas de valor, mesmo quando valores monetários não são utilizados. Argumenta-se que devemos preservar os ecossistemas por razões morais, não lhes cabendo atribuir nenhum tipo de valor econômico. A preservação seria uma questão afeta aos direitos de todas as espécies, tendo a ver com as nossas obrigações morais para com as futuras gerações. Os bens e serviços ambientais seriam fins em si próprios, e não um instrumental para se obter determinado objetivo, no caso o desenvolvimento. Ora, se todos os bens têm direito à existência, presume-se que não é possível optar por um em detrimento de outro, estando, assim, todas as perdas moralmente condenadas." [119]

Infelizmente, bens e serviços ambientais têm muito pouco peso nas decisões políticas, por não serem quantificados e transacionados em mercados. Ambientalistas entendem que isso pode ter como conseqüência o comprometimento da sustentabilidade da vida na terra, já que os ativos ambientais não possuem substitutos. Por isso, é preciso raciocinar no sentido de que não existem fontes inesgotáveis de matéria-prima e energia para alimentar o sistema.[120]

Felizmente, a maior conscientização da coletividade vem aumentando as ações protetoras do ambiente e, conseqüentemente, as ações judiciais ambientais, nas quais as indústrias muitas vezes são responsabilizadas por danos ao meio ambiente e condenadas a pagar indenizações, além de ficarem sujeitas a penalidades administrativas, como multa, ou ter obras embargadas, o que podem ser considerados como fatores de depreciação patrimonial.[121] Há que se destacar que algumas medidas governamentais acertadas têm mostrado bons resultados. Tanto que, no tocante à fauna brasileira, dados estatísticos indicam que já se conseguiu livrar da ameaça de extinção diversas espécies de animais.[122]

Diversos estudos foram feitos para determinar o valor econômico das terras úmidas, em diferentes partes do mundo. Metodologias foram elaboradas por economistas para avaliar os aspectos mais intangíveis do ambiente, tais como os fatores recreativos ou estéticos, embora ninguém tenha elaborado um método geral capaz de evidenciar a utilidade global da valoração econômica para o manejo/gestão das terras úmidas de todo o mundo.[123]

---

[119] SOUTO MAIOR, Gustavo. O Valor da Natureza, 2000, p. 5.
[120] SOUTO MAIOR, Gustavo. Ob. cit., p. 5.
[121] Cf. SANTOS, Antônio Silveira Ribeira dos. Contabilidade ambiental: novo paradigma de qualidade, 1997, p. 95.
[122] A seguir, o custo para salvar cada animal, ou seja, o valor despendido com os cuidados dispensados entre o nascimento e o ponto em que atinge a fase adulta e pode viver livre na natureza: i) Arara-azul = R$ 3.600,00; ii) Tartaruga marinha = R$ 4.000,00; iii) Baleia jubarte = R$ 5.500,00; iv) Peixe-boi = R$ 24.000,00; v) Mico-leão = R$ 50.000,00 (*Revista VEJA Especial*, 2000, p. 82, Nota "Ministério do Meio Ambiente e programas de preservação das espécies").
[123] Cf. BARBIER, Edward B. *et alii.*Valoração Econômica das Terras Úmidas. Guia para decisões e planejamento, 2001, p. 1.

É preciso também destacar que os equipamentos relacionados aos problemas ambientais são aquisições que vêm acrescentar-se ao patrimônio das empresas, de forma que podem ser enquadrados como ativos. Assim, algumas indústrias já vêm contabilizando tais fatores nos seus balanços, o que se mostra oportuno e atual, tanto que o Instituto Brasileiro de Contadores (IBRACON) estabeleceu as Normas de Procedimentos de Auditoria, conhecidas por NPA 11 – Balanço e Ecologia, apresentando roteiro a ser observado pelos contadores nos casos de implicações com o meio ambiente. As empresas que conhecem bem seu ativo e passivo ambiental certamente serão bem vistas pelo mercado, pois poderão apresentar uma maior realidade ambiental em eventuais licitações ou concorrências, ganhando todos, principalmente a sociedade. Segundo Santos, a NPA 11 estabelece como

> "componentes dos Ativos Ambientais o imobilizado referente aos equipamentos adquiridos, visando à eliminação ou redução de agentes poluidores com vida útil de um ano; os gastos com pesquisas e desenvolvimento de tecnologias a médio e longo prazos; os estoques relacionados com o processo de eliminação dos níveis de poluição; creches; empregos gerados; áreas verdes, etc. Quanto ao Passivo Ambiental, conceitua-se como toda agressão que se pratica ou praticou contra o Meio Ambiente; o valor dos investimentos para reabilitá-lo; as multas; indenizações; gastos com projetos e licenças ambientais; restrições a empréstimos, etc.[124]

A ação civil pública pode ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer em ações que visem à reparação do dano, nos termos da Lei 7.347/85, art. 3º. O pedido de condenação em dinheiro pressupõe a ocorrência de dano ao meio ambiente, e só faz sentido quando a reconstituição não seja viável, fática ou tecnicamente. A propósito,

> "na condenação em pecúnia, a aferição do *quantum debeatur* indenizatório é matéria inçada de dificuldades, pois nem sempre é possível, no estágio atual do conhecimento, o cálculo da totalidade do dano. Quanto vale, por exemplo, uma floresta nativa que sucumbiu sob a violência do corte raso? À falta de uma resposta satisfatória, 'poderão ser utilizados os critérios de arbitramento ou de fixação da indenização com base no valor do lucro obtido pelo causador do dano com sua atividade.'"[125]

A regra consiste sobretudo em garantir-se a fruição do bem ambiental, buscando-se, por todos os meios razoáveis, ir além do ressarcimento do dano ambiental. Dessa forma, caso a ação vise à condenação em obrigação de fazer (ex. plantar árvores nas áreas de preservação permanente; realizar reformas necessárias à conservação do bem tombado) ou de não fazer (ex: parar a exploração de recursos naturais em unidades de conservação; estancar o lançamento de efluentes industriais em um rio), a sentença judicial exigiria o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva. A ação, portanto, apresenta duplo objetivo: estancar o fato gerador (por intermédio do cumprimento de obrigação de fazer

[124] SANTOS, Antônio Silveira Ribeiro. Contabilidade ambiental: novo paradigma de qualidade, 1997, p. 95.
[125] Cf. MILARÉ, Edis. A Ação Civil Pública por dano ao ambiente, 2002, p. 212.

ou não fazer) e exigir do infrator o ressarcimento monetário pelos danos verificados (pedido indenizatório).[126]

Conforme salienta Kiss, em relação às questões de indenizações expressas em valores econômicos, há casos de reparação impossível, mesmo com o substitutivo monetário, como a destruição de paisagens naturais ou arqueológicas, ou mesmo inteiros ecossistemas. E os ecossistemas mais ameaçados são exatamente aqueles em que inexistem valores monetários envolvidos, em especial as espécies vegetais e animais não explorados economicamente, como as briófitas de nenhum valor estético e a maioria dos insetos e outros seres vivos repulsivos.[127]

1.8. Interpretação econômica no Direito Brasileiro

A doutrina, no Brasil, salvo exceções, pouco tratou, ainda, da interpretação econômica do Direito. Essa concepção, entretanto, não se mostra totalmente ausente nas nossas decisões judiciais.[128] As principais aplicações da análise econômica ao Direito brasileiro dão-se no campo da responsabilidade civil, por exemplo, nos cálculos indenizatórios previstos no art. 186 do vigente Código Civil (art.159 do antigo CC) — que trata da reparação do dano causado por ilícito civil, consagrando o princípio compensatório.[129]

A Lei 6.938/81 dispõe que a Política Nacional do Meio Ambiente, entre outros objetivos, visará à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de *recuperar* e/ou *indenizar* os danos ambientais. Assim, podemos citar duas modalidades principais de reparação do dano ambiental: a) a recuperação natural ou o retorno ao *status quo ante;* e b) a indenização em dinheiro. Não estão elas hierarquicamente em pé de igualdade.

A forma mais desejável de reparação do dano ambiental é a *reconstituição* ou *recuperação* do meio ambiente agredido, cessando-se a atividade lesiva e revertendo-se a degradação ambiental. Isso deve ser levado em consideração pelo aplicador da lei, já que não são poucas as hipóteses em que "não basta indenizar, mas fazer cessar a causa do mal, pois um carrinho de dinheiro não repõe o sono perdido, a saúde dos brônquios, ou a boa formação

---

[126] Cf. MILARÉ, Edis. A Ação Civil Pública por dano ao ambiente, 2002, p. 212.
[127] KISS, Alexandre. *Droit international de l'environnement,* s/data, p. 256.
[128] O dever de ressarcir o prejuízo tem origem tanto no *Common Law* como no Sistema romano-germânico.
[129] Decisões, por exemplo, que fixam o montante da obrigação de indenizar alguém pela morte de outrem. O cálculo nem sempre toma por base o valor do salário da vítima, de que se viu privada a família, mas a sua expectativa de vida. As projeções atuariais podem atribuir maior indenização pela perda de alguém que, em tese, viveria mais tempo, por exemplo, um bebê recém-nascido.

do feto"[130]. Esta alternativa é defendida no Direito brasileiro, inclusive em sede constitucional.[131] O trabalho do legislador, por conseguinte, visa a garantir essa possibilidade de existência e fruição e, só excepcionalmente, o ressarcimento monetário da lesão. Somente se a reconstituição não for viável – fática ou tecnicamente – é que se admite a indenização em dinheiro, forma indireta de sanar a lesão.[132]

Em ambas as opções de reparação do dano ambiental, o legislador pretende impor um custo ao poluidor que, a um só tempo, cumpre dois objetivos principais: responder economicamente aos danos sofridos pela vítima (indivíduo ou sociedade) e dissuadir comportamentos semelhantes do agressor ou de terceiros. A efetividade de um ou de outro depende, diretamente, da certeza (inevitabilidade) e da tempestividade (rapidez) da ação reparatória. Como registra Leite, quando o esforço reparatório for superior à capacidade financeira do degradador, "a eventual aniquilação da capacidade econômica do agente não contradiz o princípio da reparação integral, pois este assumiu o risco de sua atividade e todos os ônus inerentes a esta".[133]

No Direito comum, o regime da responsabilidade extracontratual ou aquiliana de aplicação geral é o da responsabilidade subjetiva, fundada na culpa ou dolo do agente causador do dano. Na legislação especial, ao contrário, o dano ambiental é regido pelo sistema da responsabilidade objetiva, fundado no risco, que prescinde por completo da culpabilidade do agente e só exige, para tornar efetiva a responsabilidade, a ocorrência do dano e a prova do vínculo causal com a atividade.

Consoante o regime da responsabilidade objetiva, fundada na teoria do risco da atividade, para que se possa pleitear a reparação do dano, é suficiente a demonstração do evento danoso e do nexo de causalidade. A ação, da qual a teoria da culpa faz depender a responsabilidade pelo resultado, é substituída, aqui, pela assunção do risco em provocá-lo.

Já se viu que a Constituição consagra o princípio da responsabilidade civil objetiva, além da sanções penais e administrativas, para as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente e ainda impõe àquele que explora os recursos naturais a obrigatoriedade de recuperar o meio ambiente. As atividades produtivas ou de exploração dos recursos naturais geram impactos ambientais. Os custos sociais ou os danos não compensáveis denominam-se, em linguagem econômica, externalidades. Normalmente, os benefícios decorrentes da

---

[130] Cf. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro,* 1998, p. 324.
[131] Assim o art. 225, § 2º, da CF.
[132] Cf. MILARÉ, Edis. A Ação Civil Pública por dano ao ambiente, 2002, p. 150.
[133] LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial,* 2000, p. 220.

atividade proporcionada são inferiores aos custos, ou seja, os custos sociais ou os danos não são compensáveis. Esse uso impago do ambiente gera desequilíbrio. Portanto, às externalidades precisam ser atribuídos valores monetários. Em outras palavras, o uso impago do ambiente, a chamada externalidade, provoca um desequilíbrio. O caminho seria se lhe atribuir valoração monetária, por meio da internalização dos custos sociais, ou seja, o poluidor passaria a ser o primeiro pagador, servindo a medida como instrumento mantenedor do equilíbrio.[134]

Como não há equilíbrio entre custos e benefícios sociais decorrentes das atividades do homem, torna-se difícil a tarefa de manter um nivelamento entre questões econômicas e ambientais. Tanto que se mostra uma tarefa complicada apreciar economicamente uma floresta destruída, o nível de poluição exalado pelas indústrias, os detritos tóxicos despejados no leito do rio contaminando suas águas, embora se imponha uma avaliação econômica.[135]

E quanto vale uma vida? Enquanto as pessoas estão vivas, a vida humana não tem preço. E quando elas morrem? Qual é o valor capaz de ressarcir o prejuízo da morte? A lei explica com grande clareza qual a fórmula para calcular o chamado dano material imposto aos familiares pela perda de uma pessoa. A indenização deve ser fixada num valor correspondente ao rendimento imaginário que a vítima teria entre o momento da morte e o ano em que completasse 65 anos. Uma regra não escrita que vem sendo observada pelas cortes brasileiras é que a indenização deve ser grande o suficiente para punir o autor do dano, mas não pode ser alta a ponto de enriquecer quem a solicita.

Guiomar Faria assinala que as lições de Posner estão mais presentes quando, impossibilitada a restituição ao *status quo ante*, pela absoluta infungibilidade das vidas humanas, a indenização, nesses casos, perde em caráter compensatório e ganha em caráter de multa, pena ou castigo.[136] Entretanto, caso se afaste inteiramente o caráter compensatório da indenização, admitindo-se, tão-somente, como sanção pelo ilícito praticado, desapareceria a chamada responsabilidade objetiva, praticando-se, assim, outro princípio consagrado no nosso Direito — o da pessoalidade da pena.[137]

Posner e seus seguidores preocuparam-se com os efeitos negativos que a consagração, sem restrições, do princípio da responsabilidade objetiva (*strict liability*) poderia causar sobre

---

[134] Segundo Fabíola Santos Albuquerque *(Direito de Propriedade e Meio Ambiente,* 2000, pp. 101-102), "por externalidades entende-se o conjunto de efeitos não desejados oriundos da produção e que são repassados no preço final de produtos e serviços".
[135] ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. Ob. cit., p. 101.
[136] FARIA, Guiomar T. Estrella. *Interpretação Econômica do Direito*, 1994, p. 97.
[137] Esse princípio impediria fossem demandados por indenização os proprietários dos veículos causadores de morte ou lesões corporais graves.

os esforços para reduzir os acidentes e seus custos.[138] Esse pensamento encontra fortes argumentos favoráveis também no quotidiano dos tribunais brasileiros e das nossas rodovias. Poder-se-ia perguntar, por exemplo, se os motoristas de transportadoras não seriam mais prudentes caso a obrigação de indenizar não coubesse só aos proprietários dos veículos. É preciso lembrar que as empresas transportadoras, ao colocarem caminhões ou ônibus nas estradas, criam condições de risco — inerente às atividades comerciais —, devendo, portanto, assumi-lo, indenizando os efeitos dos sinistros dele decorrentes. Posner julga que os delitos de trânsito só serão reduzidos quando as pessoas perceberem que os custos de prevenção dos sinistros são menores do que os de reparação do dano.[139]

Atualmente já se discute a criação do ramo ambiental da economia ou economia do meio ambiente, para avaliar a importância econômica da degradação ambiental, descobrir as causas econômicas dessa degradação e traçar políticas de incentivo econômico de forma a reduzir os níveis de degradação.[140] Esta tônica está presente também no direito internacional do meio ambiente, como se pode observar especialmente nas tendências de mundializar as vivências internas dos Estados, de forma a proteger o ambiente doméstico, de que é exemplo a análise de impacto ambiental, condicionante prévia à realização de grandes obras, bem assim

> "os deveres de informação recíproca, de notificações sobre atividades domésticas a outros Estados, de plena participação dos cidadãos nas decisões impactantes ao meio ambiente, e também a instituição de deveres de notificação de acidentes a vizinhos ou a pessoas interessadas e, ainda, no dever de adotar comportamentos conjuntos, nos casos de emergências ou acidentes ambientais (fenômeno que denominamos de "cooperação *stricto sensu*"). Em outras palavras, a proteção ao meio ambiente internacional não se exaure nem nas obrigações impostas aos Estados, no concernente a comportamentos exigíveis, nem no exame da responsabilidade por danos ao mesmo, mas, antes, encontra sua máxima expressão numa série de normas de cooperação *lato sensu*, com vistas a evitar-se uma conduta causadora de mal."[141]

1.9. Direito Internacional Ambiental

Já se disse que é necessário regulamentar, mediante um sistema de sanções, a conduta humana que a ela diga respeito, sobretudo nos casos de ação ou omissão cometidas por um indivíduo, uma pessoa jurídica ou atribuíveis a um Estado, causadoras de danos ao meio ambiente. Daí a existência de normas protetoras da natureza, inter-relacionadas com o mundo da ética e do Direito. Essa proteção que se pretende conferir aos recursos naturais leva o

---

[138] POSNER, Richard.*Economic Analysis of Law*, 1977, p. 65.
[139] POSNER,Richard. Ob. cit., p. 76.
[140] Cf. GUERRA, S.M.G. & HINOSTROZA, M. Questões ambientais e implicações econômicas: visão introdutória, 1999, p. 91.
[141] Cf. SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente – Emergência, Obrigações e Responsabilidades,* 2003, p. 27.

direito interno dos Estados e o Direito internacional a elaborarem normas que disciplinam a conduta do homem.

Uma das finalidades do Direito é evitar o mal, ou procurar, logo que possível, minimizar seus resultados. No caso de danos a Estados, a indivíduos ou a empresas submetidos a uma jurisdição diferente daquela do Estado que lhe deu causa (diretamente ou por pessoas submetidas à sua jurisdição), a realidade que se apresenta é desanimadora, em face da grande quantidade de desastres e de litígios internacionais, que, uma vez suscitados perante foros judiciais ou arbitrais, ou, então, resolvidos por transações extrajudiciais, levou à necessidade de "desvendar-se a existência de uma norma jurídica, eventualmente violada ou incidente no episódio."[142]

Antes da segunda metade do século XX era inexpressiva a regulamentação internacional global do meio ambiente. Os prejuízos à natureza, no âmbito das relações internacionais, somente a partir de 1960 passaram a ser considerados, constando, assim, das preocupações dos Estados e, em momentos posteriores, reunidos nas grandes organizações intergovernamentais. A propósito,

> "a deteriorização do meio ambiente global e a necessidade de uma tomada de posição por parte da organização cimeira das relações internacionais da atualidade, a ONU, levaria à reunião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, em Estocolmo, fato que selou o definitivo nascimento do Direito Internacional do Meio Ambiente.[143]

É preciso relembrar da ECO-92, realizada no Rio de Janeiro, de 01 a 12.06.92, após 20 anos da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em Estocolmo. Referido evento foi considerado, à época, a maior reunião internacional até hoje registrada pelas Nações Unidas, após a Queda do Muro de Berlim. Na verdade, nos dias atuais, o Direito Internacional tende a desligar-se do enfoque adquirido originariamente, no século XVI, quando da emergência do Estado moderno, muito centrado na concepção de uma soberania incontrastável, tido unicamente como um conjunto de princípios e regras mínimas, com objetivos de conservar a paz, e que disciplinavam, especialmente, comportamentos que turbassem ou ameaçassem turbar o *status quo*. O século XX fez surgir novas formas de diplomacia, no seio das organizações interestatais, em que um novo conteúdo foi sendo

---

[142] Cf. SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente – Emergência, Obrigações e Responsabilidades,* 2003, p. 27.
[143] SOARES, Guido Fernando Silva. Ob. cit., pp. 24-25.

adicionado aos tradicionais princípios e normas do direito internacional — o dever de cooperação *latíssimo sensu.*[144]

O meio ambiente é um tema que vai além das fronteiras jurídico-políticas dos Estados. Por isso a tendência de as normas internas dos Estados se conformarem com exigências e padrões internacionais. O tema é polêmico, principalmente quando ações nesse campo podem servir de cobertura a políticas intervencionistas de natureza comercial internacional, sob o pretexto de salvaguardar o meio ambiente. Fatos ocorridos no século XX motivaram a emergência de um corpo de normas internacionais, geradas pela necessidade de se restabelecer um equilíbrio no meio ambiente mundial, ameaçado pelas atividades humanas. Tal necessidade de proteção ao meio ambiente, antes sentida e regulamentada em níveis domésticos dos Estados, ultrapassaram fronteiras nacionais, porquanto tanto poluição como medidas de conservação do meio ambiente desconhecem os limites de uma geografia política, artificialmente instituídos entre as sociedades humanas. Por tudo isso, o homem obrigou-se a buscar a disciplina de fenômenos que ultrapassam fronteiras dos Estados e exigem uma formulação no âmbito nacional nas normas internacionais.[145]

Os primeiros movimentos partiram de países que experimentavam os efeitos deletérios da Revolução Industrial em seus respectivos territórios: EUA, Canadá, os países da Europa Ocidental e o Japão. Logo, as necessidades de preservação do meio ambiente global passariam a ser compartilhadas pelos demais países da Europa Ocidental, da América Latina e do Caribe, da Ásia e da África e do Oriente. No dizer de Soares, essa

> "interação entre elementos do meio ambiente global torná-los-ia parceiros necessários na luta pelo restabelecimento do equilíbrio rompido, em séculos anteriores, por atividades cumulativas nos países industrializados. (...) Direito Ambiental é um direito intervencionista, nascido nos estados capitalistas dos movimentos democráticos. Nos EUA a legislação local deve-se ao desenvolvimento econômico a todo o custo. Na Europa, a legislação internacional deve-se a locação das nações muito próximas. O grupo dos 15 da Europa visa aproximar as nações, na uniformização da legislação". [146]

Apesar do enfoque particular que a regulamentação de âmbito internacional do meio ambiente tinha antes da metade do século XX, há fatos anteriores a esse período que demonstram a existência de normas no estágio dos primórdios do Direito Internacional do meio ambiente. Entretanto, os melhores autores mundiais consideram o ano de 1960 como o início do Direito Internacional do meio ambiente. Entre 1960 e 1972, os Estados concentraram suas atividades nas relações multilaterais, assinando grandes tratados ou

---

[144] Cf. SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente – Emergência, Obrigações e Responsabilidades,* 2003, pp. 24 e 27.
[145] SOARES, Guido Fernando Silva. Ob. cit., pp. 33, 35-36.
[146] SOARES, Guido Fernando Silva. Ob. cit., pp. 36-37.

convenções acerca de temas tópicos da proteção do meio ambiente mundial. Inexistia, contudo, em tais relações globais, instrumentos para consultas diplomáticas ou decisões sobre as grandes linhas políticas e normativas envolvendo temas do meio ambiente internacional.

Assim, em 1960 inicia-se uma tomada de consciência mundial, com a politização e discussão nos grandes foros internacionais, sobre a necessidade de o mundo reconhecer as desigualdades econômicas entre os Estados e de instituir-se uma "Nova Ordem Econômica Mundial", culminando com a convocação para a Conferência em Estocolmo, reunião considerada um dos marcos do Direito Ambiental Internacional, especialmente dedicada ao meio ambiente humano. Desde então, o trabalho diplomático dos Estados vem crescendo, intensificado, em parte, devido à forte opinião pública interna, sempre mais consciente dos desequilíbrios ambientais, em âmbito local, dos respectivos Estados e, conseqüentemente, na esfera internacional.[147] A respeito Kiss, que assim se manifesta:

> "Nenhum país, nenhum continente no mundo é capaz de resolver sozinho o problema da camada de ozônio, da alteração do clima global ou do empobrecimento dos nossos recursos genéticos. É doravante indispensável a cooperação da Terra inteira. Ora, a Terra compreende também e sobretudo as populações que vivem nos países não industrializados, as quais são pobres e querem desenvolver-se. Assim, o problema do desenvolvimento nas suas relações com o ambiente pôs-se em toda a sua amplitude e de modo definitivo".[148]

Depois da reunião de Estocolmo, a ECO-92 ensejou também o estabelecimento de políticas e de normas relativas ao meio ambiente, em diversos campos das relações internacionais pós-evento.[149] A respeito, vale destacar o Princípio 7 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, que veio inovar as regras sobre responsabilidade dos Estados, e cujos termos não constavam da Declaração de Estocolmo de 1972, conforme a seguir:

---

[147] Cf. SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente – Emergência, Obrigações e Responsabilidades,* 2003, pp. 36-37.

[148] KISS, Alexandre. Direito internacional do ambiente, 1996, p. 82.

[149] Guido Soares (Ob. cit, pp. 37-38) as resume abordando três aspectos: i) o componente da dimensão humana às questões ambientais, em particular, com uma preocupação voltada ao desenvolvimento, em todos os seus aspectos; trata-se da introdução do conceito de "sustentabilidade", que passou a adjetivar todos os posteriores atos internacionais adotados após a ECO-92, inclusive nos campos correlatos (como no âmbito do comércio internacional, de competência do Gatt/OMC); ii) a noção de futuridade, ou seja, as preocupações com os efeitos futuros de quaisquer iniciativas relacionadas a políticas ambientais ou à adoção de normas jurídicas por parte dos Estados, seja em sua tarefa de legislar para os assuntos domésticos, seja em sua atuação internacional, em relações bilaterais ou multilaterais (em particular, no seio das organizações intergovernamentais); trata-se de uma preocupação com o futuro (veja-se a própria denominação da Agenda 21, programa para o século XXI aprovado pela ECO-92), com as gerações futuras, e, tendo-se transformado em direito intergeneracional, o Direito Internacional do Meio Ambiente passaria a dar ênfase especial ao princípio da prevenção, em reforço aos tradicionais princípios da reparação; iii) o definitivo espraiamento da temática do meio ambiente, em todos os campos do Direito Internacional, selando a característica de ser o Direito Internacional do Meio Ambiente uma verdadeira manifestação da globalidade de nossos dias, seja no sentido de perpassar por tudo quanto os Estados realizem, em termos políticos e jurídicos, na esfera interna, seja quanto a invadir todos os campos onde, tradicionalmente, incide a norma internacional; portanto, um duplo alastramento, o geográfico da incidência de suas normas, e o temático, quer dizer, uma abertura sem limites a quaisquer temas relacionados à proteção do meio ambiente.

> "Princípio 7 - Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam." [150]

Esse princípio equilibrou as responsabilidades tanto dos Estados industrializados, que não mais poderiam continuar com políticas de preservação ambiental às expensas dos outros Estados, quanto para outros Estados menos desenvolvidos, a quem caberia a responsabilidade de arcar com os ônus de não produzirem os gases de efeito estufa e de não queimarem combustíveis fósseis.[151]

Cada vez mais se assiste a um incremento do intervencionismo estatal, em matéria de proteção ao meio ambiente. Nas relações internacionais, há uma assunção crescente de responsabilidade por parte dos Estados. Basta conferir o texto de tratados e convenções internacionais, com o rol de responsabilidades novas criadas, comparativamente aos séculos anteriores. Por isso mesmo, o tema do meio ambiente internacional introduziu novas frentes de atuação para a diplomacia dos Estados no contexto atual. Na verdade, novas questões têm exigido soluções inovadoras por parte do Direito Internacional.[152]

Isso se confirma ante o fato de ser o território brasileiro um espaço global, com expressiva extensão física, bem como por nele existirem importantes recursos ambientais que interessam à globalidade da proteção ambiental. Daí concluir-se que o Brasil é, por sua natureza, um espaço onde se juntam as esferas das questões internas e internacionais, no que respeita ao meio ambiente, fazendo com que desapareçam limites geográficos entre os Estados e se universalizem os interesses políticos, que, em séculos anteriores, se localizavam exclusivamente dentro das fronteiras estatais. A isso acresce o fato de emergirem novos atores internacionais relevantes, a exemplo das ONGs, cuja atuação tende a universalizar as reivindicações de grupos de pressão, em relação às opções políticas internas dos governos.[153]

Os assuntos relativos ao meio ambiente e as ações relativas a sua proteção passaram a ser, mais recentemente, expressas necessariamente em normas internacionais. Isso se comprova por meio de um significativo número de normas convencionais multilaterais, criadas tanto em foros especialmente concebidos pelos Estados para assuntos tópicos, quanto em organizações internacionais intergovernamentais, ou, ainda, pela emergência de um

---

[150] Cf. SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente – Emergência, Obrigações e Responsabilidades,* 2003, p. 897.
[151] SOARES, Guido Fernando Silva. Ob. cit., p. 897.
[152] SOARES, Guido Fernando Silva. Ob. cit., pp. 900 e 902.
[153] SOARES, Guido Fernando Silva. Ob. cit., pp. 902-903.

Direito Costumeiro impositivo aos Estados. A comprovação de que no Brasil, sem dúvida, a diplomacia tem se ajustado às realidades atuais no tocante à regulamentação internacional do meio ambiente global foi a realização, no Rio de Janeiro, da ECO-92, durante a qual

> "o Estado, a Diplomacia e a Cidadania brasileiros saíram fortalecidos do desafio que para nós foi não apenas extraordinariamente didático, como revelador das importantes virtualidades de que já dispúnhamos, mas que não havíamos podido plenamente revelar, em momento algum de nossa História, em palco tão amplo e com audiência literalmente planetária".[154]

Isso porque as relações entre economia e ecologia tem sido motivo permanente de reflexão para todos aqueles que se ocupam dos problemas atuais de nossa sociedade, e em especial para os juristas. No plano internacional, as múltiplas incidências que a economia projeta sobre a ecologia não se limitam unicamente a considerações sobre as disparidades do desenvolvimento entre os Estados, eis que há outras preocupações mais relevantes, como a do meio ambiente. Como já se citou, a Rio-92 estabeleceu as bases para uma progressiva harmonização dos imperativos da economia e da ecologia, mediante à formulação de um novo objetivo: o desenvolvimento sustentável.[155]

O princípio do desenvolvimento sustentável é chamado a converter-se em um critério imprescindível à reorientação das políticas econômicas dos Estados em escala universal, regional e local visando a um desenvolvimento econômico compatível com a preservação do meio ambiente. Aos poucos, o desenvolvimento sustentável vai se constituindo num novo princípio do Direito Internacional, confirmando-se como uma nova norma jurídica e dando lugar a novos pensamentos e atitudes.[156]

Não obstante a dinâmica na atividade legislativa dos Estados, pode haver alguma dificuldade na aplicação das normas, porquanto o intérprete nem sempre conhece o exato teor de uma regulamentação internacional senão após o exame de eventuais modificações ou adições sobrevindas em épocas posteriores, decorrentes da atuação dos órgãos normativos instituídos por aqueles tratados ou convenções. Nas palavras de Soares,

> "no que respeita às fontes normativas da nova feição do Direito Internacional, é necessário considerar a nova engenharia normativa que a regulamentação internacional tem propiciado: já pela utilização preferencial aos procedimentos normativos das convenções-quadro (nos quais se delegam poderes normativos a órgãos instituídos), já pela generalização de dispositivos constantes em anexos ou apêndices (com sua maior facilidade de emendas, relativamente aos textos principais dos tratados e convenções multilaterais), revela-se uma busca de maior plasticidade dos textos normativos internacionais, com uma preocupação de torná-los mais próximos das reais necessidades de proteção ambiental."[157]

---

[154] Cf. SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente – Emergência, Obrigações e Responsabilidades,* 2003, pp. 903 e 905.
[155] Cf. RUIZ, José Juste. *Derecho Internacional Del Médio Ambiente,* 1999, pp. 32-33.
[156] RUIZ, José Juste. Ob. cit., pp. 35-36.
[157] SOARES, Guido Fernando Silva. Ob. cit., p. 905.

A propósito, Vallejo aborda a jurisprudência, do Tribunal de Justiça das Comunidades Européias, sobre proteção ambiental, enfatizando que a legislação ambiental atual, nos tratados internacionais, ainda oferece muitas incógnitas, esclarecidas pela jurisprudência deste tribunal. Questões relacionadas aos recursos de água, à erosão dos solos, à segurança no manejo dos produtos químicos e dos resíduos tóxicos, à contaminação atmosférica e às emissões acústicas nas zonas urbanas constituem exemplos dos problemas ambientais mais importantes, alguns dos quais inserimos no Anexo A.[158]

1.10. Desenvolvimento econômico e preservação ambiental

1.10.1. Compatibilidade das atividades produtivas com a preservação dos recursos naturais

Quando se discute diretrizes para a gestão racional do meio ambiente, deve ser considerado que o crescimento econômico e a política de preservação do meio ambiente constituem dois objetivos compatíveis e interdependentes, que se reforçam mutuamente. De acordo com as conclusões da Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Economia realizada em Paris, em 1984, as questões ambientais precisam ser efetivamente colocadas no centro do processo de decisão da política econômica nacional e plenamente integradas a outras políticas setoriais, tais como agrícola, industrial, de transporte, energética, fundiária, de desenvolvimento regional etc.[159]

Já vimos que o Direito visa à manutenção da ordem social e as linhas mestras com que trabalha a aplicação do Direito partem de uma normatização de apropriação dos recursos naturais. Tais normas regulam o grau de transformação das atividades produtivas. Busca-se, pois, fixar normas que possam instrumentalizar e neutralizar a tensão entre apropriação e conservação dos recursos naturais. Na verdade,

> "é na prática do direito como prática política que o direito ambiental se deixa analisar conjuntamente com o direito econômico. Na formulação de políticas públicas, através da interpretação de princípios que disputam entre si a primazia, perfilam as normas tradicionalmente concebidas como de direito econômico e de direito ambiental, para esculpir o perfil único de uma política brasileira, que envolve, necessariamente, desenvolvimento econômico e o uso adequado de recursos naturais, bem-estar material e sadia qualidade de vida".[160]

Durante longo tempo considerou-se que a implementação de uma política de combate à degradação ambiental incidiria negativamente em certos setores, sobretudo no industrial, na

---

[158] VALLEJO, Manuel Diez de Velasco. La Jurisprudência Del Tribunal de Justiça de La Unión Europea em Materia de Medio Ambiente, 1998, pp. 260-272.
[159] Cf. BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. *Gestão Ambiental: instrumentos e práticas*, 1994, p. 103.
[160] DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico,* 1997, p. 85.

medida em que haveria elevação dos custos dos processos produtivos, levando ao fechamento de fábricas e ao aumento da taxa de desemprego. Por essa razão, argumentava-se, erroneamente, que o nível de desenvolvimento dos países seria um condicionante da política ambientalista. Assim, sob o argumento da necessidade do crescimento econômico, atraíam-se, para uma determinada região, investimentos altamente comprometedores do ponto de vista ambiental, mas que se justificariam como impulsionadores do desenvolvimento.[161]

Entretanto, já a partir das primeiras fases de elaboração das políticas de desenvolvimento deve ser considerada a necessidade de compatibilizar interesses econômicos com a proteção do meio ambiente, eis que, além de permitir uma utilização mais racional dos recursos, tende a evitar que a sociedade se vulnerabilize, econômica e ecologicamente, diante de futuros danos ambientais.[162] De acordo com Sachs, a questão central é encontrar as modalidades de crescimento que tornem compatíveis o progresso social e o gerenciamento sadio dos recursos e do meio. Por essa perspectiva, "o desenvolvimento deve considerar a autonomia de decisões e a pesquisa de modelos endógenos, próprios a cada contexto histórico, cultural e ecológico, bem como a prudência ecológica, ou seja, a busca de um desenvolvimento em harmonia com a natureza".[163]

Vale ressaltar que o papel da natureza como fornecedora de matéria prima ou receptora de materiais danosos é focalizado na economia ambiental. As modificações da produção econômica, até a revolução industrial, estavam fortemente vinculadas ao grau de conhecimento dos movimentos da natureza, origem da transformação econômica. No período entre o século XVI e XVIII, mudou o modo de investigação da natureza, passando esta a ser encarada como matéria em constante transformação, com um ativo a ser reconhecido pelos cientistas.[164]

---

[161] A propósito, na década de 70, quando da criação do programa corredores de exportação do Brasil, o então ministro do Planejamento respondeu às críticas sobre a possível degradação ambiental que certos empreendimentos poderiam acarretar, alegando que o país não precisava se preocupar com tal tipo de questão, já que dispunha do pulmão do mundo – a Amazônia (Cf. BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. *Gestão Ambiental: instrumentos e práticas*, 1994, p. 112).

[162] BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Ob. cit., p. 115.

[163] SACHS, Ignacy-Les. *Stratégies del'Ecodéveloppement, Economie et Humannisme,* 1980, p. 63. A propósito, Maria A. A. Bursztyn (Ob. cit., p. 114) registra que um dos estudos realizados pela OCDE, nos últimos anos, acerca dos efeitos das medidas de proteção ambiental junto aos Estados Unidos, Noruega, Áustria, Finlândia, França, Países Baixos, Japão e Itália forneceram indicações – ainda que indiretas – de que tais medidas têm, em curto prazo, efeito positivo sobre o crescimento econômico e sobre o emprego e, a médio e longo prazos, reduzem um pouco o crescimento econômico mas continuam estimulando o emprego.

[164] Os conceitos de crescimento e desenvolvimento abarcam a idéia de tempo e espaço cuja definição é necessária para que sejam plausíveis. A tais conceitos são inerentes características que derivam de movimentos geográficos envolvendo todos os continentes, como, por exemplo, os que se revelam nas relações trabalho-capital, mercado financeiro-mercado de produtos, natureza-transformação industrial, dentre outros (Cf. DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico,* 1997, p. 145).

Acompanhamos Ost no sentido de que o conteúdo de um patrimônio ultrapassa a visão puramente econômica de um conjunto de bens comerciáveis. Como assegura o autor, o patrimônio é uma *potência jurídica*, um atributo da personalidade do sujeito de Direito.[165] Além disso, a produção econômica depende, em muito, da transformação de matéria e energia existentes na natureza. Há, portanto, conseqüências desse desenvolvimento, como a ampliação da zona industrial e a maior mecanização na exploração da terra, que expulsa o agricultor para a zona de expansão industrial e marginaliza grande parte desta mão-de-obra destinada a ser substituída, cada vez mais, pelo avançar da técnica.

Entretanto, por meio do crescimento econômico, surgem também novos meios para proteger a natureza – novas tecnologias, maior conhecimento científico etc. Concomitantemente, emergem necessidades de novos gastos em face da maior exigência com a proteção ambiental, apenas para manter o *status quo* do meio ambiente.

A harmonização da atividade econômica com a proteção dos nossos recursos naturais, no texto jurídico constitucional, demonstra que a sociedade brasileira já se torna mais consciente da sua participação nesse processo. Uma empresa que incorpora materiais potencialmente poluidores no desenvolvimento da sua atividade econômica estabelece com os ecossistemas e com a população um **contrato de risco**, cujo resultado deve ser por ela suportado, já que aufere lucros com a atividade. Para Costa Neto *et alii*,

> "a existência de uma potencial poluição ou a perspectiva de um dano é razão que basta para que os cuidados sejam evidentemente tomados pela pessoa jurídica (...). Quem aufere lucros com a atividade sustenta a possibilidade de ter responsabilidade pelo dano ambiental causado por seu empreendimento".[166]

Com efeito, respeitar a legislação ambiental pode ensejar adequações nos processos produtivos das empresas, quer alterando o modo de produção, quer reduzindo a utilização de certas matérias-primas ou, mesmo, se equipando de dispositivos antipoluentes. São medidas importantes, apesar de, num primeiro momento, tenderem a aumentar os custos de operação, podendo diminuir a competitividade no mercado e afetar o nível de emprego.[167]

Na implementação de estratégias para uma melhor harmonia entre o desenvolvimento econômico e a proteção da natureza é fundamental aperfeiçoar-se instrumentos de ajuda ao processo decisório que incorporem a variável ambiental, especialmente a avaliação de

---

[165] OST, François. *La nature hors-la-loi? - l'écologie à l'épreuve du droit*, 1995, p. 308.

[166] COSTA NETO, Nicolau Dino de Castro; BELLO FILHO, Ney de Barros; COSTA, Flávio Dino de Castro e. *Crimes e Infrações Administrativas Ambientais: comentários à Lei nº 9.605/98,* 2000, pp. 32-33.

[167] De acordo com estudo realizado na Alemanha pela OCDE, os seguintes setores industriais são os mais atingidos pelas medidas de proteção ambiental: químico, petrolífero, metais não-ferrosos, papel e celulose, siderurgia e produção de eletricidade. Dentre estes setores, são os de porte médio os mais afetados no que diz respeito aos aumentos dos custos de produção e à suspensão de empregos (Cf. BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. *Gestão Ambiental: instrumentos e práticas*, 1994, p. 78).

impacto ambiental. Compatibilizar estes dois aspectos, já nas primeiras fases de elaboração das políticas de desenvolvimento, permite utilizar-se mais racionalmente os recursos e evitar a vulnerabilidade econômica e ecológica da sociedade em face dos futuros danos ambientais.[168]

Satisfazer às necessidades e às aspirações humanas, bem assim permitir à sociedade melhor qualidade de vida é o principal objetivo do desenvolvimento. Por isso, os empreendimentos modificam o meio ambiente, a fim de gerar bens ou serviços voltados à satisfação de necessidades humanas, por exemplo a construção de um conjunto habitacional, de uma linha de metrô etc. que modificam, ao menos localmente, o meio ambiente urbano. São várias as finalidades desses projetos, como uma estrada, que traz a possibilidade do uso agro-pastoril do solo, acarretando modificações do meio. As necessidades humanas são ilimitadas, sob um ponto de vista pragmático. Todavia, em face da irregular distribuição da renda, nem todos os indivíduos têm acesso aos bens e serviços de que necessitam. Tais constatações demonstram a dificuldade de implantar todos os empreendimentos, de algum modo modificadores do meio ambiente voltados à satisfação das necessidades. Como existem pessoas com necessidades insatisfeitas, conclui-se que existem infinitas oportunidades de satisfazê-las. Entretanto, os recursos, ou fatores de produção, além de serem finitos, são distribuídos de forma irregular, diversificada e com custos de obtenção variáveis.[169]

Infelizmente, cresce, a cada dia, a pobreza em nosso país, assolado por índices de má qualidade de vida. Por isso, urge buscar-se, com urgência, redirecionar o crescimento, necessário e desejado, de modo que as decisões de hoje não acarretem, no futuro, elevados custos para restaurar a qualidade de vida, consumindo recursos vitais ao nosso desenvolvimento social. Isso implica num tratamento preferencial para as conseqüências de médio e longo prazos de nossas ações — estruturais —, em relação às de curto prazo, apenas conjunturais.[170]

Após o advento da Revolução Industrial a humanidade começou a preocupar-se com o esgotamento dos recursos naturais. A sociedade passou a perceber que aumentava muito a capacidade do ser humano em dispor da natureza, alterando-a positiva e negativamente. Daí a necessidade, cada vez maior, da interdependência entre economia e meio ambiente, dadas a imprevisibilidade dessas alterações no ambiente e a evidência do limite de suporte dos ecossistemas. Nas palavras de Bellia, "a maneira pela qual nos apropriamos dos recursos naturais pode provocar impactos no meio ambiente que, de acordo com a sua qualidade,

---

[168] Cf. BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. *Gestão Ambiental: instrumentos e práticas*, 1994, p. 83.
[169] Cf. BELLIA, Vítor. *Introdução à Economia do Meio Ambiente*, 1996, p. 11.
[170] BELLIA, Vítor. Ob. cit., p. 12.

podem reverter negativamente na própria apropriação desses recursos, gerando deseconomias".[171] Há, portanto, necessidade de melhor gerirmos os recursos ambientais, de forma a contribuir para o desenvolvimento sustentável, atendendo-se às necessidades humanas do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras também atenderem as suas. O conceito de desenvolvimento sustentável sugere que, por intermédio de uma arbitragem entre o desejável altruísta e o possível egoísta, administremos nosso presente tendo em vista o futuro dos outros.[172]

Verificamos, assim, que a defesa do meio ambiente constitui princípio da ordem econômica prevista constitucionalmente (art. 170, VI). E o princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica, informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. O Direito é, pois, instrumento necessário – e indispensável – à realização das finalidades da ordem econômica, e da defesa ambiental, concomitantemente, de forma a assegurar a todos existência digna. Além de propagar os ditames de justiça social, eis que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, como estabelece a CF, em seu art. 225, *caput.*

Na verdade, já dissemos, o desenvolvimento econômico e meio ambiente, embora haja alguma insistência em analisá-los singularmente, são interdependentes, caminham lado a lado. Trata-se de uma relação reflexiva. Não se pode analisá-los de forma dissociada. Para funcionar a economia, necessariamente há extração de recursos (matéria-prima e combustível). Com a produção, podem ser deixados para trás lixo, poluição, resíduos e/ou recursos quimicamente transformados, cujo efeito é sentido imediatamente no meio ambiente.

O entrelaçamento das duas áreas é visível. Não há como impedir nem tão pouco é interessante a estagnação econômica em prol do meio ambiente, como também não pode haver um ganho econômico indiferente àquele. Como aferir um nível de otimização, a fim de compatibilizá-los? É induvidoso que encontrar o ponto de equilíbrio entre os dois institutos é uma tarefa árdua. Entretanto, diuturnamente, as ações políticas estão voltadas para otimizar tal harmonização. Os fatos revelam que, finalmente, as nações estão atingindo um nível de conscientização da necessidade de buscar mecanismos propiciadores ao desenvolvimento econômico em consonância com a preservação do meio ambiente. É o chamado **desenvolvimento sustentável** ou sustentado, de que é exemplo a Conferência Rio-92.

Hoje, a inquietação em assegurar um desenvolvimento sustentável perpassa obrigatoriamente a busca do pleno equilíbrio ecológico. Somente assim é possível propiciar

---

[171] BELLIA, Vítor. *Introdução à Economia do Meio Ambiente*, 1996, p. 20.
[172] Cf. BELLIA, Vítor. Ob. cit., p. 25.

uma melhoria da qualidade de vida, além de preservar as presentes e futuras gerações. A propósito do Acordo de Cooperação em Matéria Ambiental, assinado entre o Brasil e o Uruguai, asseverou Cardoso que

> "como todas as idéias renovadoras, o desenvolvimento sustentável – conceito fundamental consagrado pela Conferência – não existe apenas no plano das abstrações. Isto porque responde a um problema tão atual que já se tornou emblemático de nossa época: como produzir, consumir, criar riqueza hoje sem comprometer a capacidade das gerações futuras de, por sua vez, produzir, consumir e criar riqueza. Em outras palavras, como assegurar que a nossa qualidade de vida não se mantenha ao custo do empobrecimento da base natural que a sustenta."[173]

Deve fazer parte do esforço de todos a procura de práticas que favoreçam a alta produtividade, mas que também levem em consideração a sobrevivência do maior número de espécies de plantas e animais. Por isso que a busca de práticas agrícolas geradoras de alta produtividade − que levem em consideração os diversos aspectos relativos à qualidade ambiental − tem se constituído em objeto de preocupação da pesquisa nos últimos anos. [174]

A conscientização da necessidade de preservar a biodiversidade nem sempre é tarefa fácil, no entanto, é possível, em médio prazo, mostrar por meio de diversas formas as vantagens da preservação ambiental, por exemplo, nas propriedades rurais. Dados do IBAMA dão conta que, nos anos 80, foram registrados os níveis mais elevados de degradação ambiental no Brasil. A descoberta de tecnologias antipoluentes e a adoção de leis mais rígidas contra os agressores estariam equilibrando o jogo em favor da natureza.[175]

Em suma, compatibilizar as atividades produtivas com a preservação dos recursos naturais não significa escolher entre desenvolvimento e preservação, mas de impor ao desenvolvimento um paradigma de evolução que não comprometa as posições do equilíbrio ambientais. Essas, uma vez rompidas, podem prejudicar o próprio processo desenvolvimentista, por lhe retirarem as bases de sustentação.

1.10.2. O desenvolvimento sustentável

"Queremos combater a pobreza num contexto de sustentabilidade, através de programas que proponham mudanças na ordem econômica mundial", declarou à imprensa, em maio de 2002, o então ministro do Meio Ambiente, José Carlos Carvalho. Segundo ele, a América Latina e o Caribe chegariam à África do Sul, na Rio + 10, com a autoridade de quem detém

---

[173] CARDOSO, Fernando Henrique. Primeiro Passo para o Desenvolvimento Sustentável, 1993, p. 1.

[174] Cf. CAMARGO, Amabílio J. Aires de. É possível conciliar desenvolvimento agrícola com preservação ambiental?, 2001, p. 1.

[175] Principais avanços, considerando o mês de maio de 2002 em relação a 1980: i) a poluição do ar nas grandes cidades caiu à metade; ii) as reservas florestais cresceram 50%; iii) o tratamento de esgoto aumentou em 30% (*Revista VEJA Especial*, mai-2000, p. 80).

dois terços das florestas tropicais ainda remanescentes, o maior volume de água doce do mundo, a maior biodiversidade do planeta e a maior parte dos países megadiversos. "Estes três ativos ambientais dão ao nosso continente a força necessária para brigar nos fóruns internacionais pelo combate à pobreza através do desenvolvimento sustentável", ressaltou.[176]

Segundo Cardoso, é preciso transformar hábitos arraigados, além de mudar fundamentalmente nossa percepção imediatista dos custos e benefícios da atividade produtiva. Para ele, os conflitos regionais geram instabilidade e conturbam o cenário mundial. As limitações da economia recessiva dos últimos anos também estariam dificultando a implementação da Agenda 21. Entretanto, "ao assinar o Acordo de Cooperação em Matéria Ambiental, o Brasil e o Uruguai deram um exemplo, que poderá ser seguido por outros países, de como já é possível dar passos importantes para a superação desse grande desafio que é tornar realidade o desenvolvimento sustentável".[177]

Para o autor, a implementação da Agenda 21 passa, necessariamente, pela cooperação internacional. Em relação ao Acordo de Cooperação entre o Brasil e o Uruguai, aduz ainda que são visíveis as vantagens dessa cooperação fronteiriça, pois

> "da análise do acordo depreendem-se duas outras características que decorrem diretamente dos princípios aprovados pela Conferência do Rio: em primeiro lugar, a indissociabilidade da preservação ambiental e do desenvolvimento social e econômico; em segundo, o alto nível de participação e informação públicas na formulação e implementação das iniciativas conjuntas.[178]

Por certo, os fenômenos físicos, químicos e naturais, de âmbito global, são objeto de grande preocupação na atualidade e sua origem e efeitos não estão circunscritos a um quadrante determinado do planeta. Aliás, sua superação depende obrigatoriamente da ação conjunta de toda a comunidade internacional.[179]

Assim, urge agirmos efetivamente na busca do desenvolvimento sustentável que, como noção jurídica, não tem história própria no Brasil. Segue-se, aqui no país, nessa área, a evolução do Direito Comparado. Embora já tenhamos abordado o quanto pode significar a expressão desenvolvimento sustentável, trazemos à lume, ainda, o entendimento de Benjamin que divide o conceito em duas noções: i) desenvolvimento sustentável; e ii) sustentabilidade. Lembra o autor que, no Brasil, como em outros países, a idéia de sustentabilidade não é nova,

---

[176] Disponível em: www.ambientebrasil.com.br, com informações do Ministério do Meio Ambiente (acesso: 17.05.2002).
[177] CARDOSO, Fernando Henrique. Primeiro Passo para o Desenvolvimento Sustentável, 1993, p. 1.
[178] CARDOSO, Fernando Henrique. Ob. cit., p. 1.
[179] CARDOSO, Fernando Henrique. Ob. cit., p. 1.

porquanto surgira no século XIX no campo da exploração florestal e, no começo do século XX, na área pesqueira.[180]

Com efeito, o termo desenvolvimento sustentável não é encontrado na maioria dos dicionários. No Brasil, substitui a noção de eco-desenvolvimento, encontrável na literatura dos anos 60 e 70, ligada à teoria do limite ao crescimento (*the limits-to-growth approach*), expressão de perfeita clareza, que não necessita de explicação, ao contrário do desenvolvimento sustentável.[181]

A situação aqui é implícita e sem definição do conceito. Implícita porque não referida expressamente na CF nem na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o que nem poderia, pois são anteriores à ECO-92. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente assim menciona: i) entre os objetivos da PNMA, que visa a "assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico" (art. 2º, *caput*); ii) a "racionalização do uso do solo, do sub-solo, da água e do ar" (art. 2º, II); iii) o "uso racional" (art. 2º, VI); iv) o objetivo da PNMA de compatibilizar o "desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º, I). E, mais diretamente no art. 4º, VI, que visará "à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida".

Consoante Benjamin, no Direito Comparado existem quatro modelos: i) nos EUA não há previsão, sequer implícita; ii) no Brasil há previsão implícita; iii) na Argentina, há previsão expressa, mas sem definição; iv) na França, há previsão expressa, com definição prevista no Código Rural Francês, no seu art. L.200-1. Entende o autor que a ambigüidade não é perniciosa, posto que

> "deu ao conceito ampla aceitação: reconhecemos que enfraquece a divisão "nós" e "eles" (os poluidores); semelhante a outros ideais universais, como justiça e liberdade, que são normalmente entendidos, apesar da ausência de consenso sobre uma definição precisa; e sim, reduz a efetividade do conceito e impede que ele seja um guia efetivo de políticas públicas e administradores."[182]

Ruiz aborda a questão do desenvolvimento sustentável como sendo um novo paradigma ambiental. Sustenta o autor que a concepção de desenvolvimento sustentável transcende os

---

[180] Cf. BENJAMIN, Antônio Herman V. Desenvolvimento Sustentável: um conceito juridicamente insustentável?, 2002, p. 1.

[181] São precedentes do desenvolvimento sustentável: i) Declaração de Estocolmo, de 1971, que já traz as bases do conceito (princípios 5 e 8), em especial a necessidade de proteção do meio ambiente para as gerações futuras; ii) *World Conservation Strategy* (*La Strategie Mondiale de la Conservation): Living Resource Conservation for Sustainable Development,* produzida pela UICN, em 1980; iii) Nosso Futuro Comum (*Notre avenir à tous*) de 1987; iv) Declaração do Rio, em 1992, diretamente aceita e usa a expressão (princípios 3 e 4) – (Cf. BENJAMIN, Antônio Herman V. Ob. cit., p. 1).

[182] BENJAMIN, Antônio Herman V. Ob. cit., p. 1.

limites da ecologia e do pensamento ambientalista para constituir-se num paradigma geral que pertence essencialmente ao âmbito da ciência econômica. Nessa linha, a noção de desenvolvimento sustentável se direcionaria para a denominada **economia ambiental** (*environmental economics*) que, segundo Ruiz, constitui a nova fronteira do pensamento econômico em nossos dias. Ademais, ele considera que o desenvolvimento sustentável, neste contexto, persegue três objetivos essenciais: i) um objetivo puramente econômico, caracterizado pela eficiência na utilização dos recursos e o crescimento quantitativo; ii) um objetivo social e cultural, como sendo a limitação da pobreza, a manutenção dos diversos sistemas sociais e culturais e a eqüidade social; e iii) um objetivo ecológico, marcado pela preservação dos sistemas físicos e biológicos (recursos naturais *lato sensu*) que servem de suporte à vida dos seres humanos. A propósito, para o autor, "se busca integrar as externalidades ambientais no processo de decisão econômica para haver possibilidade de concepção de desenvolvimento sustentável."[183]

Em suma, o conceito de desenvolvimento sustentável, para o Direito brasileiro, seguiu o Direito Comparado. A noção de sustentabilidade surgiu no século XIX, no campo florestal. A noção de desenvolvimento sustentável não tem precedentes no Direito brasileiro. A sustentabilidade, sim. O art. 225 da Constituição Federal, combinado com o art. 170, VI, e 186, II, também da CF, mais a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981, art 2º, tratam do desenvolvimento na perspectiva econômico-social, não havendo definição do termo tanto na legislação constitucional quanto infraconstitucional.

No plano constitucional, já se viu, enfrenta-se a questão concernente à proteção ambiental e ao desenvolvimento econômico. O recurso utilizado foi consagrar a defesa do meio ambiente como um dos princípios gerais da atividade econômica. Trata-se de induzir uma mudança na atitude dos que exercem atividade econômica e serve para incutir a necessidade de uma conscientização ambiental, bem como propiciar o exercício de atividades ecologicamente corretas, além de desmistificar a idéia de que desenvolvimento econômico e defesa do meio ambiente são situações antagônicas, independentes e incompatíveis.

Os países desenvolveram-se, alguns enriqueceram, e seus cidadãos começaram a exigir um ambiente mais limpo. Londrinos hoje respiram ar mais puro e podem até pescar no Tamisa. Americanos e canadenses já gastaram bilhões em obras de limpeza na região dos Grandes Lagos. Países em desenvolvimento como Polônia, Índia, China e Brasil, foram colocados diante do enorme desafio de enriquecer sob as ameaças de ONGs e reprimendas de

[183] RUIZ, José Juste. *Derecho Internacional Del Médio Ambiente,* 1999, p. 33.

nações ricas. No Brasil, estão de volta a Cubatão os raros guarás-vermelhos que haviam sido expulsos pela poluição. Ademais, a população de tartarugas, micos e peixes-bois voltou a aumentar e o ar das capitais está mais puro, apesar de o número de veículos em circulação ter dobrado.[184]

Essas tendências demonstram que o conceito de desenvolvimento passa por um processo de reavaliação envolvendo uma revisão de conceitos. É consenso que o mero crescimento quantitativo não mais satisfaz como objetivo de política econômica. Discute-se mesmo se ele deve continuar a figurar como um objetivo ou se não seria mais adequado entendê-lo como um meio ou um simples objetivo intermediário, destinado a possibilitar um aprimoramento na qualidade de vida do homem destinado a envolvê-lo em todas as suas dimensões, inclusive no que se refere à conservação das amenidades proporcionadas pelo meio ambiente. De se notar que a explicitação desses objetivos ligados à qualidade de vida não implica uma negação do desenvolvimento. Nusdeo pronuncia-se no sentido de que

> "o processo de inter-relacionamento entre ambos poderia prosseguir, também, de maneira indefinida desde que um deles não se agigantasse desmesuradamente frente ao outro. Em outras palavras, ele prosseguiria sem maiores percalços até o ponto em que os elementos do ambiente natural tivessem condições de absorver e de reciclar os detritos a ele lançados, transformando-os, pelo menos parcialmente, em nossos fatores de produção para a sociedade humana. É o que sucede, p. ex., numa floresta, onde as próprias folhas caídas ao solo, misturando-se como adubo orgânico, refazem o seu húmus, habilitando-o a novo ciclo produtivo." [185]

Nos dias atuais, parece ter-se definido escolas antagônicas entre os economistas: uma otimista e outra pessimista. A origem dessa divisão, curiosamente, permanece a mesma: a influência do fator natureza sobre as atividades humanas. Enquanto a primeira sustenta a possibilidade da continuação do progresso e do desenvolvimento em termos econômicos, fazendo neles repousar a responsabilidade mesma pela superação dos problemas ambientais, a segunda advoga pura e simplesmente o abandono do crescimento como meta de qualquer política econômica, convencida da existência de limites incontornáveis postos pela natureza do planeta à expansão das atividades econômicas de seus habitantes.

Fica clara a idéia de que o crescimento econômico de duração indefinida poderá conviver com a necessária preservação do meio ambiente e da manutenção de razoáveis fontes de abastecimento de matéria-prima, desde que ele, como processo, passe a incorporar nova tecnologia voltada para esses objetivos. Na verdade, este nível de equilíbrio entre desenvolvimento econômico e meio ambiente ainda não foi implementado suficientemente na

---

[184] *Revista VEJA Especial*, mai-2000, p. 80.
[185] NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e Ecologia,* 1975, pp. 10 e 15.

prática e, por isso, urge a adoção de medidas visando a uma maior consciência ambiental, pois é a preservação da espécie humana que está em jogo.[186]

1.10.3. A garantia constitucional de existência digna e qualidade de vida

Assegurar existência digna é a finalidade maior da ordem econômica, é a sua essência. Mas também o é da política ambiental. Por isso, a livre iniciativa só se compreende, no contexto constitucional, atendendo àquele fim.

Para atingirmos o fim essencial do texto constitucional de realizar uma existência digna ao cidadão, são igualmente importantes e necessários os princípios da livre iniciativa e do meio ambiente ecologicamente equilibrado. A respeito, dispõe o *caput* do artigo 170 da CF que é finalidade da ordem econômica assegurar a todos existência digna, presentes os ditames da justiça social. O dispositivo constitucional protetor do meio ambiente (art. 225) trata da natureza como sendo um fator básico da produção econômica. O capítulo dispõe, ainda, sobre a proteção e limites de sua apropriação. A propósito, Derani aduz que

> "a razão de garantir a livre disposição das presentes e futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado tem em vista, em última instância, a mesma finalidade de uma existência digna a todos – deduzida necessariamente do fato de que 'sadia qualidade de vida' (art. 225) é elemento fundamental para a composição de 'uma existência digna'".[187]

O objetivo constitucional do artigo 225 não difere, fundamentalmente, daquele previsto no art. 170, pois o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, compõe a dignidade da existência, princípio também previsto no artigo 170. Na verdade, os preceitos expressos no capítulo do meio ambiente estão associados aos princípios-base da ordem econômica.[188]

Bonavides expressa a importância da presença do princípio da dignidade humana ao afirmar que "a dignidade humana é a raiz da árvore desta ordem jurídica."[189] Também Grau, inspirado por Fábio Comparato, assegura que "embora a dignidade humana assuma concreção como direito individual, enquanto princípio constitui, ao lado do direito à vida, o núcleo essencial dos direitos humanos".[190] Canotilho remarca que o princípio não apenas fundamenta e confere unidade aos direitos fundamentais – direitos individuais, direitos sociais e

---

[186] Cf. ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. *Direito de Propriedade e Meio Ambiente,* 2000, p. 95.
[187] DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico,* 1997, p. 233.
[188] DERANI, Cristiane. Ob. cit., p. 234.
[189] BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional,* 1994, p. 259.
[190] GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988-Interpretação e Crítica,* 2001, pp. 216-217.

econômicos – mas também à organização econômica.[191] Essa assertiva é particularmente evidente na Constituição de 1988, que apresenta a dignidade humana não apenas como fundamento da República (art. 1º, III), mas também como a finalidade para a qual a ordem econômica se deve voltar (art. 170). A propósito, da Conferência de Estocolmo resultou a seguinte definição de qualidade de vida, oferecida por Mateo:

> "o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar o meio para as gerações presentes e futuras".[192]

Para Derani, deve-se considerar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado apresentado no artigo 225 da CF é um direito fundamental, não obstante esteja apartado do conjunto elencado pelo artigo 5º da Carta Constitucional.[193] Juntamo-nos a essa teoria que procura um sentido material às normas de direitos fundamentais, cujo argumento expressa que é direito fundamental também "aquele direito constitucionalmente atribuído, em cujo conteúdo se pode identificar uma coordenação de prescrições de direitos fundamentais básicos (liberdade, igualdade, fraternidade), e cuja realização revela-se na concretização total ou parcial destes direitos fundamentais". [194]

Nessa perspectiva, há que se considerar que o modo de produção apresentado na Constituição é o ponto que liga a liberdade para empreender e a liberdade das presentes e futuras gerações de desfrutarem de um ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, a análise de uma questão precisa ter presente seu reflexo na outra, procurando a compatibilização do exercício de ambas. Assim é que o meio ambiente ecologicamente equilibrado revela-se como um patrimônio coletivo, bem de uso comum do povo, bem jurídico constitucionalmente protegido. O seu desfrute é necessariamente comunitário e reverte ao bem-estar individual. Enquanto bem jurídico, o meio ambiente apresenta-se como garantia das condições básicas necessárias para a manutenção e desenvolvimento da vida em geral e da humana em particular.[195]

Quando ganhou o caráter de norma constitucional, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tornou-se um bem jurídico correlacionado com os demais bens

---

[191] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador. Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas,* 1994, p. 163. Também nesse sentido MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição – para o conceito de Constituição e Economia,* 1979, p. 97.
[192] MATEO, Ramón Martin. *Tratado de Derecho Ambiental,* pp. 77 e 99.
[193] DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico,* 1997, pp. 218-219, nota 341, citando GRIMM, *Dieter.Grundrechte und soziale Wirklichkeit – Zum Problem eines interdiziplinärem Grundrechtsverständnisses, in: Grundrechte und soziale Wirklichkeit,* 1989, pp. 41-76.
[194] DERANI, Cristiane. Ob. cit., p. 219.
[195] Cf. MATEO, Ramón Martin. Ob. cit., p. 109.

jurídicos presentes na Constituição. Ao serem reconhecidas como bens constitucionais, as bases naturais da vida espelham a sua real importância como fator estrutural e conformador de uma sociedade.

Derani deteve-se especificamente no princípio da dignidade humana, por entender ser este o vínculo axiológico da realização da ordem econômica com a prática de proteção ao meio ambiente. Leciona a autora que razões existem para que a defesa do meio ambiente encontre-se no inciso VI do artigo 170. É uma chamada para a própria interpretação do artigo 225 da CF, que constitui o capítulo do meio ambiente. Quando esse dispositivo constitucional expressa que todos têm direito à sadia qualidade de vida, descreve uma faceta importante para a formação e garantia da dignidade humana.[196] Acompanhamos esse entendimento, acrescentando somente que a efetividade na aplicação desse princípio fundamental – elo da compatibilização dos arts. 170 e 225 da CF - só se completará quando o país priorizar um conjunto de medidas para melhor atuação do Poder Público nas questões ambientais e econômicas.

Grau alerta que, "embora assuma concreção como direito individual, a dignidade da pessoa humana, enquanto princípio, constitui, ao lado do direito à vida, o núcleo essencial dos direitos humanos."[197] Assim, para o autor, o princípio da dignidade da pessoa humana assume a mais pronunciada relevância, visto comprometer todo o exercício da atividade econômica, em sentido amplo – e, em especial, o exercício da atividade econômica em sentido estrito – com o programa de promoção da existência digna, que todos devem usufruir. Daí porque se encontram constitucionalmente empenhados na realização desse programa – dessa política pública maior – tanto o setor público quanto o setor privado. O exercício de qualquer parcela da atividade econômica de modo inadequado àquela promoção expressará violação do princípio duplamente contemplado na Constituição.[198]

1.11. Compatibilidade do Direito Ambiental com o Direito Econômico

Muito já se disse que o Direito Ambiental é um direito dinâmico, que se realiza juntamente com outras manifestações da sociedade. Na verdade, a idéia de proteção ao meio ambiente vem ganhando maior espaço, tanto que o Estado preocupou-se em inserir a proteção

---

[196] DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico,* 1997, p. 103.
[197] GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988-*I*nterpretação e Crítica,* 2001, p. 231.
[198] GRAU, Eros Roberto. Ob. cit., p. 232.

no ordenamento jurídico, não se podendo tratar a defesa do meio ambiente isoladamente,[199] justamente por não ser um direito estanque. Ao contrário, há a compatibilidade com os princípios constitucionais da ordem econômica e do capítulo do meio ambiente. É preciso compreender-se o Direito Ambiental como um conjunto normativo intrinsecamente vinculado à produção econômica, porquanto ele permeia todas as atividades econômicas. Paralelamente à proteção dos recursos naturais, ele objetiva à manutenção de uma prática econômica socialmente desenvolvida.

Por vezes, os efeitos da política ambiental sobre a econômica são citados como argumento contra o sistema de controle das atividades poluidoras. Freqüentemente economistas afirmam que as medidas de proteção ambiental podem aumentar custos – privados e públicos – e refletir-se até mesmo no nível de emprego. Na verdade, tais argumentos devem ser devidamente considerados, na medida em que se observam mais efeitos positivos do que negativos. Dados recentes da França, por exemplo, atestam uma importância ponderável dos empregos gerados pelas atividades ambientais que, no final da década de 1980, já ocupavam 1,6% da população ativa.[200]

O Direito Econômico é o regulamentador das relações econômicas. Quando assim o faz, atua sobre questões que envolvem lucro e desenvolvimento da produção. Ele visa à manutenção do sistema produtivo, trabalhando necessariamente com institutos de implementação do desenvolvimento econômico. É um instrumento da política econômica. Por sua vez, a economia ambiental examina as questões ambientais a partir do pressuposto de que o meio ambiente é limitado (parte utilizável nos processos de produção e desenvolvimento da sociedade industrial), independentemente da eficiência tecnológica para sua apropriação.

Entretanto, a existência do ordenamento jurídico-ambiental, por si só, não garante o fim do Direito, a justiça. É, pois, a existência e a aplicação da hermenêutica jurídico-ambiental ao caso concreto que aproximam o Direito Ambiental à justiça. Assim, parece-nos ser imprescindível ao jurista, muito mais que aplicar a lei ao caso concreto, saber interpretá-la de modo a alcançar a justiça. Esta interpretação deve considerar, essencialmente, a causa do homem – visto como ser humano integrante de uma sociedade, que aspira ao bem comum.

---

[199] O inciso I do art. 4º da Lei nº 6.938/81 já estabelecia que a Política Nacional do Meio Ambiente visará à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

[200] Cf. BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. *Gestão Ambiental: instrumentos e práticas,* 1994, p. 88.

Capítulo Segundo
A INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS E A CONTRIBUIÇÃO DA FILOSOFIA PRAGMÁTICA PARA O DIREITO AMBIENTAL

2.1. O processo hermenêutico

2.1.1. A hermenêutica como filosofia de interpretação

A hermenêutica é considerada, hoje, uma teoria ou filosofia de interpretação, capaz de tornar compreensível o objeto de estudo mais do que sua mera aparência ou superficialidade. A hermenêutica contemporânea, assentada principalmente nos trabalhos de Heidegger e de Gadamer — abandonando a interpretação de cunho tradicional, que trabalha na perspectiva de que o processo interpretativo possibilita alcançar-se a interpretação correta, o sentido exato da norma etc. —, direciona-se para a compreensão como totalidade e a linguagem como meio de acesso ao mundo e às coisas.

O grande impulsionador de uma mudança de paradigma em relação à hermenêutica de cunho tradicional foi Heidegger. Com sua obra *Ser e Tempo*, ele propõe uma hermenêutica ontológica, fundamental mais tarde para o desenvolvimento da obra de Gadamer, *Verdade e Método.* Segundo Heidegger,

> "a interpretação de algo como algo funda-se, essencialmente, numa posição prévia, visão prévia e concepção prévia. A interpretação nunca é a apreensão de um dado preliminar isenta de pressuposições. (...) Em todo princípio de interpretação, ela se apresenta como sendo aquilo que a interpretação necessariamente já 'põe', ou seja, que é preliminarmente dado na posição prévia, visão prévia e concepção prévia". [201]

Ao tentar dissecar a essência do **ser**, Heidegger contribui de forma efetiva para a hermenêutica contemporânea, pois nos leva a concluir não haver interpretações definitivas, mas estudadas, considerando-se o tempo em que concebidas e tendo em vista as possíveis pré-compreensões do intérprete, de maneira que, ao lê-las, a partir de nossas pré-compreensões, dentro de nossas circunvisões, também estaremos abrindo um novo sentido, uma nova possibilidade de interpretar.[202] Distanciando-se também da hermenêutica de cunho tradicional, encontramos Gadamer, que contribuiu sobremaneira para o desenvolvimento da nova hermenêutica. Para ele, a interpretação "começa sempre com conceitos prévios que serão

[201] HEIDEGGER, Martin. *Ser e Tempo,* 1988, p. 207.
[202] HEIDEGGER, Martin. Ob. cit., p. 208.

substituídos por outros mais adequados. Justamente todo esse constante reprojetar, que perfaz o movimento de sentido do compreender e do interpretar, é que constitui o processo que Heidegger descreve".[203]

A advertência gadameriana está a dizer que, para a compreensão do significado de um texto, o intérprete, "embora deva olhar para o passado e atentar para a tradição, não pode ignorar-se a si mesmo, nem desprezar a concreta situação hermenêutica em que se encontra, pois o ato de concretização de toda norma jurídica ocorre no presente e não ao tempo em que ela foi produzida".[204] O que deve ser ressaltado na hermenêutica de Gadamer é que não há diferença entre a interpretação e a compreensão, pois, segundo ele, compreender é sempre interpretar. Ele entende como processo hermenêutico unitário a compreensão, a interpretação e a aplicação, inclusive. O trabalho do intérprete se dá a partir de uma fusão de horizontes, porque compreender é sempre o processo de fusão dos horizontes presumivelmente dados por si mesmos. Compreender uma tradição implica projetar um horizonte histórico que vai originar um novo horizonte presente. Um texto histórico somente é interpretável a partir da historicidade do intérprete.[205]

Streck ensina que a hermenêutica, por ser um processo, implica uma eterna vigilância e uma angústia permanente. Para o autor, ela "é um constante indagar: não uma indagação pelo ente como ente, mas, sim, pelo sentido do ser do ente", ou seja, justamente pelo seu aspecto crítico, estaria condenada à abertura e ao diálogo, como, aliás, entende Habermas.[206]

Em suma, a interpretação não ocorre no vazio. É uma atividade contextualizada, levada a efeito em condições sociais e históricas determinadas, capazes de produzirem usos lingüísticos geradores de toda atribuição de significado, nos domínios da hermenêutica jurídica.[207] Disso trataremos a seguir.

2.1.2. Interpretação e aplicação: um binômio incindível

Interpretar a lei significa concretizá-la em cada caso, aplicá-la. Na verdade, a interpretação adequada para que se alcance esse desiderato será aquela em que se consiga concretizar, de forma excelente, o sentido da proposição normativa dentro das condições

---

[203] GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método,* 1997, p. 42.
[204] Cf. COELHO, Inocêncio Mártires, *in: Programa de Curso de Mestrado e Doutorado em Direito,* 2000, p. 48, nota 149.
[205] GADAMER, Hans-Georg. Ob. cit., p. 43.
[206] STRECK, Lenio Luiz: *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma Nova Crítica do Direito,* 2002, p. 693.
[207] Cf. COELHO, Inocêncio Mártires, *in: Programa de Curso de Mestrado e Doutorado em Direito,* 2000, p. 53.

dominantes numa determinada situação. Para a consecução dessa tarefa interpretativa, urge considerar a advertência de Coelho, segundo o qual a motivação ou fundamentação são elementos essenciais da atividade hermenêutica, capazes de assegurar racionalidade e maior segurança às decisões.[208] Ademais,

> "a cada concretização os modelos normativos se ampliam e se enriquecem, adquirindo sempre novas possibilidades de utilização, que não poderiam ter sido imaginadas nem pelo mais profético dos legisladores históricos. Mais ainda, os casos assim decididos passam a valer como precedente e ponto de partida para futuras aplicações, sem que esse movimento jamais se interrompa".[209]

Não é demais lembrar que o texto constitucional é feito para ser aplicado, isto é, as regras que o compõem destinam-se à disciplina de fatos concretos, que deverão adequar-se àquelas prescrições normativas, desse modo ordenando-se a vida social nos seus mais importantes aspectos. Entretanto, a norma constitucional, para ser aplicada, precisa ser previamente interpretada. Essa operação tem a finalidade de determinar o significado mais justo possível e o exato campo de incidência da regra em questão. Importante ressaltar que aplicação e interpretação, embora sejam momentos separáveis pela análise teórica, formam, praticamente, um binômio incindível, realizado a cada momento em que o operador jurídico competente qualifica um fato concreto de acordo com os padrões normativos a ele referentes, determinando, também, as conseqüências de direito que, em virtude desta qualificação, decorrem para aquele fato.

Daí a reflexão de Coelho de que, no processo de compreensão do Direito, fundem-se necessariamente momentos distintos, mas complementares, de produção, interpretação e aplicação dos modelos jurídicos. Sob essa perspectiva, afirma que a adequação das normas aos fatos é requisito indispensável da própria efetividade do Direito, que só funciona quando se mantém sintonizado à realidade social.[210] A respeito, ensina Reale que,

> "paralelamente com o crescente interesse pelos estudos filosófico-jurídicos, o que se afirma cada vez mais é a exigência de uma Ciência Jurídica concreta, permanentemente ligada aos processos axiológicos e históricos, econômicos e sociais, o que se pode observar em múltiplas direções, sob variadas formas e expressões, amiúde empregadas pelos diversos autores".[211]

---

[208] São também suas palavras de que "se não existe interpretação sem intérprete, se toda interpretação, embora seja um ato de conhecimento, traduz-se, afinal, em uma manifestação de vontade do aplicador do direito; se a distância entre a generalidade da norma e a particularidade do caso exige, necessariamente, o trabalho mediador do intérprete, como condição indispensável ao funcionamento do sistema jurídico; se, no desempenho dessa tarefa, resta sempre uma insuprimível margem de livre apreciação pelos operadores da interpretação; se, ao fim e ao cabo, isso tudo é verdadeiro, então o ideal de racionalidade, de objetividade e, mesmo, de segurança jurídica, aponta para o imperativo de se fazer recuar o mais possível o momento puramente subjetivo da interpretação e reduzir ao mínimo aquele resíduo incômodo de voluntarismo, que se faz presente, inevitavelmente, em todo trabalho hermenêutico" (COELHO, Inocêncio Mártires*, in: Programa de Curso de Mestrado e Doutorado em Direito,* p. 49).

[209] Cf. LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito,* 1989, pp. 251, 264-265 e 352.

[210] COELHO, Inocêncio Mártires. Ob. cit., pp. 44-45.

[211] REALE, Miguel. *Teoria Tridimencional do Direito. Situação Atual,* 1994, p. 8.

Na verdade, é buscando atingir as raízes do Direito na realidade histórico-social que voltamos a reconquistar a necessária correspondência que deve existir entre a Filosofia, a Filosofia do Direito e a Ciência Jurídica. Na tridimensionalidade jurídica de Reale, encontramos a noção de que o sistema jurídico se compõe de um subsistema de normas, de fatos e de valores isomórficos entre si.[212] Fato, valor e norma são por ele consideradas essenciais à experiência jurídica. [213]

Aliás, a compreensão, a interpretação e a aplicação dos modelos jurídicos se fundem necessariamente no trabalho hermenêutico de ajustamento entre normas e fatos, pondo em movimento o processo de ordenação jurídico-normativa da vida social, pois é quando da interpretação-aplicação da norma que o juiz reduz a distancia entre a generalidade da norma e a singularidade do caso concreto, realizando a justiça, em sentido material, ou seja, dando a cada um o que é seu.[214] Na verdade, o rigor científico exige que o jurista, ao estudar e interpretar normas, crie um liame entre elas, de forma que o sistema normativo por ele criado epistemologicamente seja uno e coerente.[215]

Para Bruno, "interpretar a lei é penetrar-lhe o verdadeiro e exclusivo sentido, sendo que, quando a lei é clara, a interpretação é instantânea (*in claris fit interpretatio*)." Conhecido o texto, segundo o autor, de pronto se apreende o seu conteúdo, acreditando, assim, na busca do sentido primeiro da norma.[216] No mesmo diapasão, autores como Nader julgam que interpretar a lei é fixar o sentido de uma norma e descobrir a sua finalidade, pondo a

---

[212] É preciso registrar que a Teoria Tridimensional do Direito e do Estado, tal como a vem desenvolvendo Miguel Reale, desde 1940, distingue-se das demais de caráter genérico ou específico, por ser concreta e dinâmica, isto é, por afirmar que: i) fato, valor e norma estão sempre presentes e correlacionados em qualquer expressão da vida jurídica, seja ela estudada pelo filósofo ou o sociólogo do direito, ou pelo jurista como tal, ao passo que, na tridimensionalidade genérica ou abstrata, caberia ao filósofo apenas o estudo do valor, ao sociólogo o do fato e ao jurista o da norma (tridimensionalidade como requisito essencial ao direito); ii) a correlação entre aqueles três elementos é de natureza funcional e dialética, dada a "implicação-polaridade" existente entre fato e valor, de cuja tensão resulta o momento normativo, como solução superadora e integrante nos limites circunstanciais de lugar e de tempo - concreção histórica do processo jurídico, numa dialética de complementaridade (REALE, Miguel. *Teoria Tridimencional do Direito. Situação Atual,* 1994, p. 57).

[213] Em face da sua importância, citamos, uma vez mais, o que representam tais qualidades, na visão de Miguel Reale (*Filosofia do Direito,* 1982, p. 610): "Fato, valor e norma devem, em suma, estar sempre presentes em qualquer indagação sobre o Direito, respectivamente como momento dos outros dois fatores. Desse modo, a Sociologia Jurídica, que cuida das condições empíricas da eficácia do Direito, não pode deixar de apreciar a atualização normativa dos valores no meio social. Poder-se-ia dizer que o sociólogo do Direito, recebendo os valores e as normas como experiência social concreta, tem como meta de sua indagação o fato da efetividade dos valores consagrados em normas positivas, ao passo que o jurista, enquanto tal, considera valor e fato em razão da normatividade, a qual é o seu objetivo específico. O filósofo do Direito, por outro lado, indaga das condições transcedental-axiológicas do processo empírico da vigência e da eficácia".

[214] Cf. COELHO, Inocêncio Mártires, *in: Programa de Curso de Mestrado e Doutorado em Direito,* 2000, p. 49.

[215] Cf. COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*, 1997, p. 35.

[216] BRUNO, Aníbal. *Direito Penal,* 1967, p. 98.

descoberto os valores consagrados pelo legislador. Consoante esse raciocínio, todo o subjetivismo deve ser evitado durante a interpretação. [217]

Maximiliano já entendia que interpretar é buscar o esclarecimento, o significado verdadeiro de uma expressão; é extrair de uma frase, de uma sentença, tudo o que ali se contém.[218] A tradição hermenêutica inaugurada por Maximiliano no Brasil guarda similitude com a hermenêutica normativa de Betti, ou seja, é uma hermenêutica que dá regras para a interpretação, as quais dizem tanto ao objeto como ao sujeito da interpretação.[219] A respeito, assegura Streck que,

> "de uma forma mais genérica, é possível afirmar que, explícita ou implicitamente, parcela expressiva da doutrina brasileira sofre influência da hermenêutica de cunho objetivista de Emílio Betti, baseada na forma metódica e disciplinada da compreensão, onde a própria interpretação é fruto de um processo triplo que parte de uma abordagem objetivo-idealista." [220]

Diniz, mais contemporaneamente e a quem nos filiamos, afirma que interpretar é descobrir o sentido e o alcance da norma, procurando a significação dos conceitos jurídicos. Para a autora, ao intérprete-jurista cabe, no estudo do problema eficacial, além de voltar-se para as relações internormativas, também atentar para a realidade social referida a valores objetivos, ou positivos, nos quais o material normativo se insere. Deverá o jurista, nesse mister, verificar quais as coordenadas normativas, fáticas e valorativas, que servem de suporte à produção de efeitos jurídicos concretos, além de ater-se à atividade do constituinte e dos órgãos estatais a que se dirige o comando constitucional.[221] Sobre o tema, conclui Coelho que "as regras de direito só entram em vigor no momento da sua concretização pelo intérprete-aplicador, porque só então é que se aperfeiçoam os modelos jurídicos pela fusão dialética do que neles é norma e situação normada, preceito e realidade".[222]

Importa observar que as normas constitucionais, embora não desvinculadas da conjuntura social e jurídica, são dotadas de uma fisionomia peculiar que justifica e até mesmo impõe a formulação de uma dogmática interpretativa própria, não obstante os conhecidos métodos gramatical, teleológico, histórico, lógico e sistemático, com seus naturais desdobramentos e combinações. A respeito, entendem Bastos e Brito que, dentre os traços ou aspectos tipificadores do Direito Constitucional, os que mais relevam, do ponto de vista de uma dogmática interpretativa peculiar, são:

---

[217] NADER, Paulo. *Introdução ao Estudo do Direito,* 1995, p. 47.
[218] MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito,* 1951, p. 75.
[219] BETTI, Emílio. *Teoria Generale della Interpretazione,* 1990, p. 15.
[220] STRECK, Lenio Luiz*. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma Nova Crítica do Direito,* 2002 pp. 48-49.
[221] DINIZ, Maria Helena. *Norma Constitucional e Seus Efeitos,* 1998, p. 34.
[222] COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*, 1997, p. 43.

> "a inicialidade fundamental (que faz da Constituição a norma das normas ou a fonte das fontes); o conteúdo acentuadamente político dos seus comandos; a estrutura particularíssima e linguagem, caracterizada, a um só tempo, pela síntese e coloquialidade; rigidez formal e, por último, a predominância das normas de estrutura ou de organização, tendo por destinatário habitual o próprio legislador constituído".[223]

Antes mencionamos que a patologia do autoritarismo, aliada a certas concepções doutrinárias retrógradas, havia destituído constituições anteriores de sua força normativa, convertendo-as em um repositório de promessas vagas e exortações ao legislador infraconstitucional, sem aplicabilidade direta e imediata. Por certo, a Constituição Federal de 1988 teve o mérito de romper com este imobilismo. Embora ainda existam disposições inoperantes, o texto em vigor, tanto como carta de direitos quanto como instrumento de governo, é uma realidade viva na prática dos cidadãos e do Poder Público.

Passados mais de quinze anos desde a promulgação da Constituição brasileira, ainda não efetivamos expressiva parcela dos direitos nela previstos. A comunidade jurídica preocupa-se com a implementação dos direitos sociais e fundamentais surgidos do pacto constituinte. Daí devem surgir propostas para o debate acerca da função do Direito e da Justiça Constitucional. Como alude Streck, "no texto da Constituição de 1988 há um núcleo essencial, não cumprido, contendo um conjunto de promessas da modernidade, que deve ser resgatado." [224]

O Direito é uma ciência dinâmica. Os fatos sociais revelam que o ordenamento jurídico reclama por mudanças estruturais. Isso porque de nada adianta uma norma vigente que, uma vez aplicada, mostra-se destituída de eficácia social. Aquela que, diante de um caso concreto, termina por não ser aplicada e seguida, em razão da sua não-produção de efeitos. Por certo, vigência e eficácia precisam ser concomitantes, embora não se confundam.

2.2. A aplicabilidade das normas constitucionais

2.2.1. Condições gerais de aplicabilidade da norma constitucional

Aplica-se a lei interpretando-a. Aplicar, no dizer de Maximiliano, consiste em atuar concretamente a norma, *"no enquadrar um caso concreto em a norma jurídica adequada"*.[225] Juridicamente, a aplicabilidade da norma constitucional dependeria de se saber se é ela

---

[223] BASTOS, Celso Ribeiro; BRITO, Carlos Ayres de. *Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 1982, pp. 32-33.
[224] STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma Nova Crítica do Direito,* 2002, pp. 125-126.
[225] MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito,* 1951, p. 19.

vigente, legítima e se tem eficácia. Logo, seriam condições gerais de sua aplicabilidade a sua vigência, eficácia e legitimidade. Na verdade, para que haja aplicabilidade, a norma deverá ser capaz de produzir seus próprios efeitos jurídicos. E só será aplicável se for eficaz.

Afonso da Silva afirma que uma norma só é aplicável plenamente se estiver aparelhada para incidir, suscitando, assim, várias questões além da interpretação, como sua vigência, sua validade ou legitimidade, se está apta a produzir os efeitos desejados ou necessitará de outras normas para lhe dar sentido, enfim, se tem, ou não, eficácia.[226] Para Reale, a necessária complementaridade das pesquisas do filósofo, do sociólogo e do jurista revela-se, de maneira marcante, no estudo da questão da validade do Direito. Na visão desse autor, vigência, eficácia e fundamento são qualidades inerentes a todas as formas de experiência jurídica, muito embora haja prevalência de uma ou outra, segundo as circunstâncias, sem que se possa partir o nexo que as vincula ao todo, como é próprio da estrutura do Direito.[227]

Diniz julga que a vigência, eficácia e fundamento são condições gerais da aplicabilidade da norma constitucional. Evocando Afonso da Silva, a autora opina que a aplicabilidade e a eficácia da disposição constitucional são aspectos de um mesmo fenômeno, encarados sob prismas diversos: a eficácia como potencialidade e a aplicabilidade como realizabilidade. Ainda, nas palavras da autora, há uma relação inexorável entre vigência e eficácia.[228] A propósito, diz-nos Moraes Filho que "vigente é o direito que obtém, em realidade, aplicação eficaz, o que se imiscuiu na conduta dos homens em sociedade, e não o que simplesmente se contém na letra da lei, sem ter conseguido força real suficiente para impor-se aos indivíduos e grupos sociais."[229]

Sob essa perspectiva, a doutrina costuma dizer que muitas normas constitucionais, especialmente as chamadas programáticas, não adquirem vigência enquanto uma lei ordinária ou complementar não as atuar efetivamente, ou seja, "vigência, no sentido formal, é a qualidade da norma que a faz existir juridicamente e a torna de observância obrigatória, isto é, que a faz exigível, sob certas condições".[230]

A partir da sua vigência, a norma passa a constituir fundamento de validade ou de invalidade. A eficácia acontece quando a norma é efetivamente aplicada e seguida. Kelsen acha que um mínimo de eficácia é condição de vigência da norma.[231] Em realidade, uma

---

[226] SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais,* 1998, p. 67.
[227] REALE, Miguel. *Teoria Tridimencional do Direito. Situação Atual,* 1994, pp. 46-47.
[228] DINIZ, Maria Helena. *Norma Constitucional e Seus Efeitos,*1998, p. 158, nota 1.
[229] MORAES FILHO, Evaristo de. *O Problema da Sociologia do Direito*, 1950, p. 234.
[230] Cf. SILVA, José Afonso da. Ob. cit., p. 52.
[231] KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, 2000, p. 98.

norma jurídica pode entrar em vigor antes de se tornar eficaz, isto é, antes de ser seguida e aplicada. Embora entre vigência e eficácia possa existir certa conexão, dizer que uma norma vale, é vigente, traduz algo diferente do que se diz quando se afirma que ela é efetivamente aplicada e respeitada, efetiva.

As normas constitucionais projetam-se para o futuro, quer produzindo efeitos imediatos, quer os provocando. Quando dependem de regulamentação ou de novas normas complementares, faz-se necessário, para a satisfação desses efeitos, o início de um processo de eficácia, de um sucessão de atos interligados.[232]

Diniz registra o conceito de eficácia dominante na doutrina. Segundo a autora, eficácia vem a ser a qualidade do texto normativo vigente de produzir, ou irradiar, no seio da sociedade, efeitos jurídicos concretos, considerada não só a questão de sua condição técnica de aplicação, observância, ou não, pelas pessoas a quem se dirige, mas também de sua adequação em face da realidade social, por ele disciplinada, e aos valores vigentes na comunidade, o que conduziria ao seu sucesso. A eficácia diz respeito, portanto, ao fato de se saber se os destinatários da norma ajustam, ou não, seu comportamento em maior ou menor grau, às prescrições normativas, ou seja, se cumprem ou aplicam os comandos jurídicos. Casos há em que são emitidas normas as quais, por violentarem a consciência coletiva, não são observadas nem aplicadas, só logrando ser, por isso, cumpridas de modo compulsório, a não ser quando caírem em desuso; conseqüentemente, têm vigência, mas não efetividade (eficácia social).[233]

Um Direito é imediatamente aplicável quando o preceito no qual inscrito é auto-suficiente e não reclama – porque dele independe – qualquer ato legislativo ou administrativo que anteceda a decisão na qual se consume a sua efetividade. Enfim, aplicar o Direito é torná-lo efetivo.

2.2.2. Classificação das normas constitucionais quanto ao seu grau eficacial

A doutrina revela a importância de uma pauta classificatória das normas constitucionais que nos indique, além do grau de eficácia dos comandos exarados pela Constituição, também a causa determinante dessa variação do grau eficacial.[234] Em obra clássica, Afonso da Silva

---

[232] Cf. DINIZ, Maria Helena. *Norma Constitucional e Seus Efeitos*,1998, p. 114.
[233] DINIZ, Maria Helena. Ob. cit., p. 115.
[234] Cf. BASTOS, Celso Ribeiro; BRITO, Carlos Ayres de. *Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 1982, pp. 113-114.

enunciou a célebre divisão das normas constitucionais, quanto à eficácia e aplicabilidade. Dividiu-as em: i) normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade imediata;[235] ii) normas constitucionais de eficácia contida e aplicabilidade imediata, mas passíveis de restrição; e iii) normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida, em geral dependentes de integração infraconstitucional para operarem a plenitude de seus efeitos.[236]

De acordo com essa formulação, normas de eficácia plena são as que receberam do constituinte normatividade suficiente à sua incidência imediata e independem de providência normativa ulterior para sua aplicação. Normas de eficácia contida são as que receberam, igualmente, normatividade suficiente para reger os interesses de que cogitam, mas prevêem meios normativos (leis, conceitos genéricos etc.) que lhes podem reduzir a eficácia e aplicabilidade.

Normas de eficácia limitada são as que não receberam do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação, o qual deixou ao legislador ordinário a tarefa de completar a regulamentação das matérias nelas traçadas em princípio ou esquema. A doutrina divide-as em dois grupos: i) normas programáticas, como as dos artigos 196 e 217 que versam sobre matéria eminentemente ético-social, constituindo verdadeiramente programas de ação social (econômica, religiosa, cultural etc.); e ii) normas de legislação, aquelas que não têm conteúdo ético-social, mas se inserem na parte organizativa da constituição.[237]

---

[235] SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais,*1998, pp. 82ss**.** A propósito, Luís Roberto Barroso (*O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira, 20*00, pp. 143-144) ilustra a matéria apresentando-nos como exemplos de normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata, na Constituição de 1988, os art. 44, 76, 2º e 30, I.

[236] Celso R. Bastos e Carlos A. de Brito (*Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 1982, p. 3) discordam desse grupamento, afirmando que ele se afigura insuficiente para "revelar as múltiplas situações decorrentes de uma classificação exaustiva das regras constitucionais, seja quanto ao seu modo de incidência, seja quanto à produção dos seus efeitos.

[237] Cf. SILVA, José Afonso da. Ob. cit.*,* p. 84. A propósito, Luís Roberto Barroso (Ob. cit., pp. 92 e 94) enquadra as normas constitucionais, quanto a sua efetividade, na seguinte tipologia: i) normas constitucionais cujo objeto é organizar o exercício do poder público: de organização; ii) normas constitucionais que visam fixar os direitos fundamentais dos indivíduos: definidoras de direito; iii) normas constitucionais que têm por objeto traçar os fins públicos a serem alcançados pelo Estado: programáticas. Celso Ribeiro Bastos e Carlos Ayres de Brito (*Interpretação e aplicabilidade das normas constitucionais*, 1982, pp. 118 e 121) focam o assunto da aplicabilidade das normas constitucionais sob à luz de dois critérios: i) quanto ao modo de incidência: a) normas integráveis (ou de integração): normas restringíveis e normas completáveis; e b) normas inintegráveis (ou de mera aplicação): normas de conteúdo e operatividade reforçáveis; ii) normas de conteúdo e operatividade irreforçáveis;no tocante à produção de efeitos: a) normas de eficácia parcial: normas completáveis; e b) normas de eficácia plena: normas inintegráveis; iii) normas restringíveis. Acerca da produção dos seus efeitos, aduzem tratar-se de normas "que se dotam de plena eficacidade. Incidem sobre os fatos constitutivos de sua hipótese de incidência, por virtude ou merecimento próprio. Dispensam a intermediação de comando subalterno para realizar aquilo que integra o seu real desígnio. A subsunção dos fatos empíricos à sua hipótese de incidência opera automaticamente, pois elas se auto-instrumentam o bastante para isso". Celso A. B. de Mello (*Eficácia das Normas Constitucionais sobre Justiça Social,*1981, p. 108), ao classificar as normas constitucionais, toma como pressuposto o critério da consistência e amplitude dos direitos imediatamente resultantes. Para o jurista existem: i) normas que conferem poder jurídico a um sujeito, que, por si, sem o concurso de outrem, frui do bem jurídico

Azzariti separa as normas constitucionais em: i) preceptivas, de caráter obrigatório e impositivo; ii) diretivas, sem obrigatoriedade, que podem ser violadas pela lei ordinária, sem que esta seja inconstitucional. Elas não têm qualquer eficácia, nem são consideradas normas jurídicas, contendo só uma diretriz ao futuro legislador.[238] Crisafulli propõe a seguinte classificação: i) normas de eficácia plena e com imediata aplicação; ii) normas de eficácia limitada, que podem ser de legislação e programáticas.[239]

Miranda denominou normas bastantes em si e normas não bastantes em si, conforme dispensassem, ou não, regulamentação para sua aplicação.[240] Barbosa, sob a inspiração do sistema norte-americano, foi quem introduziu, no Brasil, o conceito das normas. Diversamente de Miranda, conceitua as normas como auto-executáveis e não-executáveis. As primeiras, como sendo

> "as determinações para executar, as quais não se haja mister de constituir ou designar uma autoridade, nem criar ou indicar um processo especial, e aquelas onde o direito instituído se ache armado por si mesmo, pela sua própria natureza, dos seus meios de execução e preservação". E não-executáveis as que "não se revestem dos meios de ação essenciais ao seu exercício os direitos, que outorgam, ou os encargos, que impõem: estabelecem competências, atribuições, poderes, cujo uso tem de aguardar que a Legislatura, segundo o seu critério, os habilite a se exercerem".[241]

Concluímos anotando o posicionamento pioneiro de Barbosa, para quem as disposições constitucionais, em sua maioria, não são auto-aplicáveis, sob o argumento de que a Lei Maior

---

deferido, por exemplo, o art. 5º, X (inviolabilidade de domicílio); ii) normas que compõem o necessário para gerar uma utilidade concreta, suscetível de fruição positiva dependente de uma prestação alheia, por exemplo, o art. 210, parágrafo 1º, que trata do ensino religioso nas escolas; iii) normas que se limitam a determinar um fim a ser cumprido pelo Poder Público, sem apontar os meios para atingi-lo, por exemplo, o art. 226. Outra classificação das normas constitucionais, quanto à eficácia, oferece-nos Maria Helena Diniz (*Norma Constitucional e Seus Efeitos,* 1998, pp. 109-115), tendo por critério a questão da sua intangibilidade e da produção dos seus efeitos concretos: i) normas com eficácia absoluta – intangíveis, contra as quais não há sequer o poder de emenda, por exemplo, os textos constitucionais que amparam a federação (art. 1º); ii) normas com eficácia plena – idôneas, contém todos os elementos imprescindíveis para que haja a possibilidade da produção imediata dos efeitos previstos; iii) normas com eficácia relativa restringível, de eficácia redutível ou restringível, por serem de aplicabilidade imediata ou plena; iv) normas com eficácia relativa complementável ou dependente de complementação – normas que não receberam do constituinte normatividade suficiente para sua aplicação imediata, cabendo ao Legislativo a tarefa de sua regulamentação. Assim, não podem produzir todos os seus efeitos de imediato. Têm, porém, aplicabilidade mediata, já que incidirão totalmente sobre os interesses tutelados. Podem ser: i) normas de princípio institutivo, dependentes de lei para dar corpo a instituições, pessoas, órgãos, nela previstos; e ii) normas programáticas, que comandam o próprio procedimento legislativo, por serem estabelecedoras de programas constitucionais a serem desenvolvidos mediante legislação integrativa da vontade do constituinte.

[238] AZARITI, Gaetano. *Problemi attuali di diritto costituzionale,* 1951, p. 98.

[239] CRISAFULLI, Vezio. *La costituzione e le sue disposizione di principio,*1952, p. 68. A doutrina italiana conclui pela seguinte classificação dos mandamentos constitucionais: i) diretivos, ou pragmáticos; ii) preceptivos, obrigatórios, ou de aplicabilidade imediata; iii) preceptivos, obrigatórios, mas sem aplicabilidade imediata.

[240] MIRANDA, Pontes de. *Comentários a Constituição de 1946,* 1963, p. 85.

[241] BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal Brasileira,* 1933, vol. 2, pp. 488-489. Nos EUA há, ainda, quem apresente as normas constitucionais como: i) prescrições mandatórias, por serem normas constitucionais materiais e essenciais, de cumprimento irrecusável; e ii) prescrições diretórias, se tiverem conteúdo regulamentar, permitindo ao legislador dispor diferentemente.

não se executa a si mesma, antes impõe ou requer a ação legislativa para lhe tornar efetivos os preceitos.[242]

2.2.3. A eficácia das normas constitucionais

De pronto, há que se distinguir o conceito de eficácia jurídica do de efetividade da norma. **Eficácia jurídica** é a potencial capacidade de uma norma constitucional para produzir efeitos jurídicos. Já a **efetividade** tem a ver com o desempenho concreto da função social do Direito. É a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e diz com aproximação entre o dever-ser e o ser da realidade social.[243]

Afonso da Silva cuida tão-somente da eficácia jurídica dos direitos sociais, mantendo, como já se viu, a subdivisão das normas como de eficácia plena, eficácia contida e eficácia limitada. O autor divide essas últimas em "normas declamatórias de princípios institutos ou organizativos e de princípios programáticos"[244]. É o sistema mais bem aceito por parte dos tribunais brasileiros, até os dias atuais.

Por certo, as normas constitucionais são dotadas de eficácia, sem exceção. Tal eficácia, no entanto, é passível de graduação, conforme corresponda ou não à virtualidade da norma para atuar. Para Hesse e seus seguidores , a eficácia da Constituição e a sua força vital

> "assentam-se em sua vinculação às forças espontâneas e às tendências dominantes do seu tempo – o que possibilita o seu desenvolvimento e a sua ordenação objetiva –, mas sua força normativa não deriva dessa adaptação a uma determinada realidade, antes se devendo a um fator de natureza espiritual e cultural, a que ele sugestivamente dá o nome de vontade de Constituição". [245]

No dizer de Bastos e Brito, a norma constitucional terá eficácia plena, se apta a produzir, por ela mesma, os resultados a que se preordena; será, entretanto, parcialmente eficaz, quando as conseqüências que provocar ficarem aquém do seu objetivo. Ainda de acordo com os autores, é do estudo da incidência das normas constitucionais que se pode concluir sobre a predisposição dos preceitos constitucionais para atuar concretamente, rejeitando, ou não, o concurso de interposta legislação. Conseqüentemente, esta seria a causa primeira da diversidade de graus de eficácia das normas constitucionais. [246]

---

[242] BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, 1933, vol. I, p. 489.
[243] Cf. BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*, 2000, p. 82.
[244] SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais,* 1998, p. 16 ss. e 65 ss.
[245] HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição,* 1991, pp. 19-20.
[246] BASTOS, Celso Ribeiro; BRITO, Carlos Ayres de. *Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 1982, pp. 58-59.

Neves também trata da questão eficacial das normas constitucionais. Ele caracteriza a legislação simbólica como aquela normativamente ineficaz, significando que a relação hipotético-abstrata da norma primária e da norma secundária não se concretiza regularmente. Em sendo normalmente observada, aplicada, executada ou usada, enfim, eficaz, embora inefetiva, descaberia falar-se de legislação simbólica. Não obstante, como salientado pelos sociólogos do Direito, eficácia é um conceito gradual, mensurável, é uma quota de observância e de execução.[247]

Na esteira de Reale, entende Diniz que a eficácia constitucional comporta uma relação entre fatos normativos, sociais e valorativos — condicionantes da possibilidade da produção de seus efeitos. Entretanto, a eficácia de uma nova norma está limitada pelo direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Tais princípios marcam a segurança e a certeza das relações das pessoas, em face da necessidade de conviver socialmente, em harmonia. Por isso, não pode a lei posterior retroagir à ocorrência do fato, ferindo o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, sob pena de inconstitucionalidade. [248]

Para Ferraz Júnior, que concebe a norma com discurso − ação lingüística em que alguém dá a entender algo a outrem −, normas efetivas, numa formulação simplificada, são as normas obedecidas, embora seja a obediência apenas conseqüência da efetividade e não a própria efetividade, pois uma norma pode ser obedecida em face de outras motivações, diversas da própria prescrição normativa, podendo ocorrer, inclusive, obediência de uma norma ineficaz.[249] Segundo o autor, citando a terminologia de Afonso da Silva, uma norma pode ser plenamente eficaz, se a possibilidade de produzir os efeitos previstos decorrem dela imediatamente (por exemplo, uma norma revoga outra: o efeito extintivo é imediato), contidamente eficaz, se a possibilidade é imediata, mas sujeita a restrições por ela mesma previstas (por exemplo, normas que prevêem regulamentação delimitadora), limitadamente eficaz, se a possibilidade de produzir os efeitos é mediata, dependendo de normação ulterior,

---

[247] NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*, 1994, p. 118.

[248] Consoante Maria Helena Diniz (*Norma Constitucional e Seus Efeitos,* 1998, pp. 38, 57, 61, 64,157-159), será "sintaticamente eficaz a norma constitucional que, tecnicamente, tiver condições de atuação, podendo produzir seus próprios efeitos jurídicos, decorrentes da sua incidência sobre outras normas, mesmo no âmbito temporal, revogando as que com ela forem incompatíveis, recepcionando as que não a contrariarem, condenando a repristinação ou, ainda, operando a desconstitucionalização; semanticamente eficaz será a norma constitucional que encontrar na realidade social e nos valores objetivos as condições de obediência. Logo, os efeitos jurídicos produzidos são oriundos de sua incidência sobre fatos e valores a que se refere; e pragmaticamente eficaz, atendo-se às análises sintática e semântica, será a disposição constitucional que tiver sucesso por conter a possibilidade de produzir concretamente os efeitos a que se destina".

[249] FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Teoria da Norma Jurídica – Ensaio de Pragmática da Comunicação Normativa,* 1978, p. 114.

por exemplo as normas programáticas.[250] Vale lembrar que Afonso da Silva trata apenas da eficácia jurídica das normas.

Ensinam Bastos e Brito que a eficácia é um dos principais atributos da norma jurídica, porquanto é a qualidade que a norma apresenta para cumprir sua destinação de disciplinar os fatos por ela descritos. Isso expressa uma relação semântica entre o comando abstrato da regra jurídica e a concretude dos fatos. É aquela dotada de aptidão para produzir os efeitos a que se preordena. Noutras palavras, a eficácia nos habilita a conhecer o grau exato da capacidade de uma norma para realizar, concretamente, os seus próprios desígnios.[251] A eficácia da norma precisa, pois, ser perseguida tanto por legisladores quanto pelos seus intérpretes-aplicadores. Aliás, já asseverava Kelsen que "um mínimo de eficácia é condição da própria existência da norma, pois regra ineficaz é regra inexistente".[252]

2.2.4. Eficácia jurídica e eficácia sociológica

Conforme já se disse, a norma jurídica é o principal agente de mudança social, tendo, portanto, uma função transformadora. Ela dirige e ordena o processo de desenvolvimento. Daí concluir-se que o constituinte, o legislador, o administrador e o juiz são agentes de modificações da realidade social. Entretanto, a ocorrência de descompasso entre os padrões normativos e os da sociedade pode transformar essa norma em letra morta. Ela poderá ter vigência, mas não eficácia social (=efetividade), porque esta requer sua obediência, surgindo, assim, uma lacuna ontológica ou axiológica.[253]

A norma constitucional, como toda norma jurídica, vive necessariamente vinculada a uma realidade social, referida a valores, por ser a sua coluna vertebral. No dizer de Diniz, todas as normas constitucionais têm eficácia jurídica e social, ante a conexão apresentada entre esses dois sentidos. O sentido jurídico da eficácia estaria atendendo mais ao plano pragmático, podendo haver uma norma constitucional eficaz, com possibilidade de produzir efeitos, que não seja de fato obedecida e aplicada, a casos concretos, não apresentando eficácia sociológica.[254]

---

[250] FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Teoria da Norma Jurídica – Ensaio de Pragmática da Comunicação Normativa,* 1978, p. 118.
[251] BASTOS, Celso Ribeiro; BRITO, Carlos Ayres de. *Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais*, 1982, p. 113.
[252] KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito,* 2000, p. 97.
[253] DINIZ, Maria Helena. *Norma Constitucional e Seus Efeitos,* 1998, p. 115.
[254] DINIZ, Maria Helena. Ob. cit. , pp. 116-117.

A edição da Carta Magna, por si só, faz com que ela tenha eficácia jurídica, independentemente de ser socialmente eficaz. Ela gera determinados efeitos jurídicos como, por exemplo, a revogação das normas anteriores que com ela conflitarem. Embora não aplicada a casos concretos, e, não sendo, portanto, no plano social, efetivamente obedecida, é aplicável juridicamente, por exemplo, retirando a eficácia das normas anteriores que a contrariarem. É ela eficaz juridicamente, apesar de não o ser sociologicamente. Entretanto, faz-se necessário analisar as normas constitucionais vigentes imersas na realidade social. É nesse contexto que se pode verificar quando, na experiência concreta, é efetivamente obedecida, apresenta efeitos. Assim, a norma constitucional precisa refletir a situação fática existente, evitando opor-se social e juridicamente, o que pode causar a sua ineficácia sociológica ante a ausência de ressonância no seio da coletividade.[255]

Por eficácia sociológica da norma considera-se a efetiva obediência aos seus preceitos. Ela será eficaz, socialmente, se for seguida e aplicada, por livre e espontânea vontade do cidadão. Decorre do fato de ser a norma verdadeiramente observada ou obedecida no meio social a que se destina. Assim, é eficaz se seus destinatários ajustam o comportamento ao comando normativo. Como diz Kelsen, a eficácia da norma diz respeito ao "fato real de que ela é efetivamente aplicada e seguida, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verificar na ordem dos fatos".[256] Nessa direção Afonso da Silva: "A eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que se cogita"[257].

Essa eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. Entende o autor que, apesar da conexão existente entre os dois sentidos, são eles bem diversos, pois a norma pode ter eficácia jurídica sem ser socialmente eficaz, isto é, pode gerar certos efeitos jurídicos, como o de revogar normas anteriores, e não ser efetivamente cumprida no plano social. O alcance dos seus objetivos constitui a efetividade. Esta é, portanto, a medida da extensão em que o objetivo é alcançado. É nesse sentido que se fala em eficácia social (efetividade), eis que o produto final almejado pela norma se consubstancia no controle social pretendido, ao invés da eficácia jurídica que é tão-somente uma possibilidade de que isso venha a acontecer. A propósito, conclui Afonso da Silva que todas as normas constitucionais possuem eficácia jurídica e são

---

[255] Cf. DINIZ, Maria Helena. *Norma Constitucional e Seus Efeitos,* 1998, p. 118.
[256] KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, 2000, p. 19.
[257] SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais,* 1998, p. 61, invocando José Horácio Meirelles Teixeira (*Curso de Direito Constitucional,* organizado a partir de apostilas de suas aulas e atualizado pela Profª. Maria Garcia, 1991, p. 289)

aplicáveis nos limites objetivos de seu teor normativo.[258] Assenta que não há, em uma Constituição, cláusula a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições.[259]

Nesse diapasão também Diniz que aduz ser a eficácia social a efetiva correspondência da norma constitucional ao querer coletivo, ou dos comportamentos sociais ao seu conteúdo. A efetividade da aplicação jurídica mostra-se, pois, como requisito essencial da eficácia social, que se realiza quando realmente aplicada a casos concretos. Em outras palavras, a eficácia, empregada no sentido jurídico, é a capacidade técnica da norma à produção de efeitos jurídicos. Assim, será eficaz, juridicamente, o dispositivo constitucional que, tecnicamente, apresentar condições de aplicabilidade, para, então, produzir seus próprios efeitos de Direito.[260]

Neves aborda o significado social e político dos textos constitucionais afirmando que "a eficácia diz respeito à concreção do vínculo 'se-então' abstrata e hipoteticamente previsto na norma legal, enquanto a efetividade se refere à implementação do programa finalístico que orientou a atividade legislativa, isto é, à concretização do vínculo 'meio-fim' que decorre abstratamente do texto legal." Para o autor, como mencionado anteriomente, em não havendo eficácia dos preceitos legais, estaremos num típico caso de legislação simbólica. Haverá efetividade quando realizados os fins do legislador ou da lei.[261]

Eficácia social da norma, assinala Reale, refere-se ao reconhecimento e cumprimento efetivo do Direito por parte de sua sociedade ou, mais particularizadamente, aos efeitos por ela suscitados mediante o seu cumprimento.[262] Por essa acepção, no dizer de Barroso, a eficácia social concretiza o comando normativo, é sua força operativa no mundo dos fatos. Ademais, é

> "a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social". [263]

---

[258] SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais,* 1998, p. 62.
[259] SILVA, José Afonso da. Ob. cit., p. 62, lastreando-se na lição de Ruy Barbosa (*Comentários à Constituição Federal Brasileira,* 1933, p. 79).
[260] DINIZ, Maria Helena*. Norma Constitucional e Seus Efeitos,*1998, p. 33.
[261] NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica,* 1994, pp. 9 e 47-48.
[262] De acordo com Miguel Reale (*Teoria Tridimencional do Direito. Situação Atual,* 1994, p. 11), infelizmente ainda hoje a maioria dos juristas concebe o direito como norma e nada mais do que norma, numa atitude contrária à de alguns sociólogos do direito, que vêem o *jus* em termos de eficácia ou de efetividade. Lembra, o jurista, a propósito, da posição de alguns "jusfilósofos que, infensos aos problemas que cercam as atividades forenses, preferem pairar no mundo dos valores ideais, ou se quedam contemplativos perante puros arquétipos lógicos".
[263]Cf. BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira,* 2000, pp. 78-79.

A efetividade das normas, ainda segundo Barroso, depende em primeiro lugar da sua eficácia jurídica, da aptidão formal para incidir e reger as situações da vida, operando os efeitos que lhe são próprios.[264] A par disso, no entender de Afonso da Silva, a concepção sociológica gira em torno da vigência, considerada esta como praticidade e efetividade das normas, na verdade como eficácia social da regra jurídica.[265]

Enfim, a perspectiva de um Direito Constitucional timbrado pela efetividade conduz a pressupostos que assim se resumem: i) a Constituição, sem prejuízo de sua vocação prospectiva e transformadora, para não comprometer o seu caráter de instrumento normativo da realidade social, precisa conter-se em limites de razoabilidade no regramento das relações de que cuida; ii) as normas constitucionais têm sempre eficácia jurídica, são imperativas e sua inobservância espontânea enseja aplicação coativa.

2.2.5. Normas programáticas e seu grau de eficácia

Sem embargo, é erro supor que as regras programáticas não sejam dotadas de qualquer valia, como parte da doutrina defende. Calha relembrar que Afonso da Silva demonstrou, à exaustão, não haver norma constitucional alguma destituída de eficácia jurídica, ainda quando esta irradiação de efeitos nem sempre seja plena, comportando uma graduação.[266]

A importância do estudo da eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais manifesta-se mais acentuadamente na sua consideração quanto às chamadas normas programáticas. Algumas razões podem ser elencadas para justificar essa relevância. Afonso da Silva cita três: uma devido ao que se ouve ainda em relação à Constituição de 1988, de que nela há muitas normas de intenção, como se jurídicas e imperativas não fossem; outra porque tais normas traduzem os elementos sócio-ideológicos da constituição, onde se acham os direitos sociais; e uma terceira, em face de as normas indicarem os fins e objetivos do Estado, definindo o sentido geral da ordem jurídica. Para o autor, normas programáticas são as normas constitucionais

> "através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado". [267]

---

[264] Para o autor, "geralmente a efetividade das normas jurídicas é resultante do seu cumprimento espontâneo" (BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira,* 2000, p. 81).
[265] SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais,* 1998, p. 108.
[266] SILVA, José Afonso da. Ob. cit., pp. 261 e ss.
[267] SILVA, José Afonso da. Ob. cit., p. 265.

Afonso da Silva situa as normas programáticas entre as de eficácia limitada. Segundo ele, elas impõem limites à autonomia de determinados sujeitos, privados ou públicos, e ditam comportamentos públicos em razão dos interesses a serem regulados. Por isso, sustenta o autor seu caráter imperativo e vinculativo, realçando especialmente seu importante papel na ordem jurídica e no regime político do país.[268]

Nessa direção Diniz, quando afirma serem as normas constitucionais programáticas aquelas em que o constituinte limita-se a traçar princípios a serem cumpridos pelos poderes públicos (Legislativo, Executivo e Judiciário), não regulamentando diretamente os interesses ou direitos nelas consagrados. Tais normas teriam eficácia jurídica porquanto:

> "i) impedem que o legislador comum edite normas em sentido oposto ao direito assegurado pelo constituinte, antes mesmo da possível legislação integrativa que lhes dá aplicabilidade; ii) impõem um dever político ao órgão com competência normativa; iii) informam a concepção estatal; iv) condicionam a atividade discricionária da administração e do Judiciário; v) servem de diretrizes teleológicas para a interpretação e aplicação jurídica; e vi) estabelecem direitos subjetivos por impedirem comportamentos antagônicos a elas".[269]

Para Canotilho, os princípios contêm um grau elevado de abstração, o que os torna conceitualmente vagos e indeterminados requerendo uma operação secundária de mediações concretizadoras, ao contrário das regras que primam pela clareza e pela possibilidade de aplicação imediata, recorrendo-se às vias interpretativas, numa incidência menor que os primeiros, ou com menor mediação semântica. Retiramos do ensinamento de Canotilho que, em muitos preceitos constitucionais programáticos, é possível detectar uma imposição expressa ou implicitamente concludente, no sentido de o legislador concretizar os grandes fins constitucionais, por exemplo, a construção de uma sociedade sem classe, transição para o socialismo, apropriação coletiva dos meios de produção, respeito pela dignidade da pessoa humana, repartição igualitária de riqueza, garantia da independência nacional etc.[270]

Assim também Barroso, ao afirmar que as normas constitucionais programáticas são disposições indicadoras de fins sociais a serem alcançados, com o objetivo de estabelecer determinados princípios ou fixar programas de ação para o Poder Público, contendo, por via

---

[268] De acordo com José Afonso da Silva (*Aplicabilidade das normas constitucionais,* 1998, pp. 138-139), as normas programáticas têm eficácia jurídica imediata, direta e vinculante nos casos em que: i) estabelecem um dever para o legislador ordinário; ii) condicionam a legislação futura, com a conseqüência de serem inconstitucionais as leis ou atos que as ferirem; iii) informam a concepção do Estado e da sociedade e inspiram sua ordenação jurídica, mediante a atribuição de fins sociais, proteção dos valores da justiça social e revelação dos componentes do bem comum; iv) constituem sentido teleológico para a interpretação, integração e aplicação das normas jurídicas; v) condicionam a atividade discricionária da Administração e do Judiciário; e vi) criam situações jurídicas subjetivas, de vantagem ou de desvantagem.

[269] DINIZ, Maria Helena. *Norma Constitucional e Seus Efeitos* , 1998, p. 116.

[270]CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador. Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*, 1994, p. 315.

de conseqüência, eficácia paralisante de todos os atos que não sejam referentes às proposições antes formuladas, além de facultarem ao jurisdicionado o reconhecimento e declaração de sua inconstitucionalidade.[271] Miranda conceitua-as como

> "aquelas em que o legislador, constituinte ou não, em vez de editar regra jurídica de aplicação concreta, apenas traça linhas diretoras, pelas quais se hão de orientar os poderes públicos. A legislação, a execução e a própria justiça sujeitam-se a esses ditames, que são como programas dados à sua função".[272]

No mesmo diapasão a noção formulada por Crisafulli, segundo o qual são as normas

> "um programa político incorporado ao ordenamento jurídico e traduzido em termos de normas constitucionais legais ordinárias: subtraído, portanto, às mutáveis oscilações e à variedade de critérios e orientações de partido e de governo e, assim, obrigatoriamente prefixados pela Constituição como fundamento e limite destes".[273]

Bastos e Brito mencionam que as normas programáticas são, sempre, carentes de auto-executabilidade, porque limitada a respectiva eficácia. De acordo com a classificação por eles apresentada, as normas tidas como programáticas se alocariam no gênero das de integração e na espécie das regras completáveis.

> "Sua eficácia seria apenas parcial, pois não iria além da indicação de um conteúdo negativo para a legislação ordinária. Logo, eficácia limitada, porque circunscrita à paralisação de toda atividade legiferante em sentido contrário àquele insculpido na moldura constitucional".[274]

Os autores asseveram, ainda, que "as normas de programação finalística são inaptas para gerar, por si mesmas, e desde logo, direitos subjetivos. Mas é fato, também, que nem toda norma programática se preordena à criação de situações subjetivadas", como, por exemplo, o art. 176 da CF. Afirmam, finalmente, que, na seara das normas programáticas, cabe uma distinção ainda não evidenciada, ou seja:

> "Há normas que impõem um dever positivo ao órgão normativo, mas que não trazem consigo nenhum início de elaboração legislativa. E outras que também impõem o mesmo dever de conteúdo positivo, mas dando início à formulação jurídica a ser completada, cabalmente, pelo órgão destinatário daquela obrigação. Estas são normas de integração, enquanto as primeiras se discriminam como regras de simples aplicação, ou inintegráveis".[275]

Saraiva informa a respeito que, na Alemanha, já se reconhece que promessas constitucionais exageradas sem a possibilidade real da sua realização são capazes de levar a uma frustração constitucional, levando ao descrédito da própria instituição da constituição

---

[271] BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira,* 2000, p. 92.
[272] MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969*, tomo I, 1987, pp. 126-127.
[273] CRISAFULLI, Vezio. *La Costituzione e le sue disposizioni di princípio*, 1952, p. 104.
[274] BASTOS, Celso Ribeiro; BRITO, Carlos Ayres de. *Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais,* 1982, p. 82.
[275] BASTOS, Celso Ribeiro; BRITO, Carlos Ayres de. Ob. cit., pp. 82-88.

como sistema de normas legais vigentes, o que pode abalar a confiança dos cidadãos na ordem jurídica.[276] Krell lembra que o poder de integração do texto constitucional depende sobremaneira da sua concretização no dia-a-dia do cidadão, pressupondo um mínimo de exeqüibilidade jurídica.[277] Neves também acentua que muitas normas constitucionais programáticas sobre direitos sociais, porque não possuem condições mínimas para sua efetivação,

> "servem somente como *álibi* para criar a imagem de um Estado que responde normativamente aos problemas reais da sociedade, desempenhando, assim, uma função preponderantemente ideológica em constituir uma forma de manipulação ou de ilusão que imuniza o sistema político contra outras alternativas."[278]

Aderimos ao entendimento de Barroso, segundo o qual, a despeito da visão crítica que muitos autores mantêm em relação às normas programáticas sob o argumento de que são destituídas de eficácia jurídica, modernamente, atribui-se a elas valor jurídico idêntico a outros preceitos da Constituição, como cláusulas vinculativas, contribuindo para o sistema por meio dos princípios, dos fins e dos valores que incorporam.[279]

2.2.6. Remédios jurídicos de controle e de efetividade das normas constitucionais

Para manter a unidade e a coerência lógica do sistema jurídico, Diniz apresenta técnicas especiais assim elencadas:[280] i) ação direta de inconstitucionalidade contra ato ou omissão contrários à Constituição, sem que haja lesão a direito individual;[281] ii) medida cautelar nas

---

[276] SARAIVA, Paulo Lopo. *Garantia Constitucional dos Direitos Sociais no Brasil,* 1983, p. 63ss.

[277] KRELL, Andreas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha - Os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado",* 2002, p. 29.

[278] NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica,* 1994, pp. 37ss, 49ss, 92.

[279] Consoante Luís R. Barroso (*O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira,* 2000, cit. pp. 118 e 120), objetivamente, desde o início de sua vigência, geram as normas programáticas os seguintes efeitos imediatos: i) revogam os atos normativos anteriores que disponham em sentido colidente com o princípio que substanciam; e ii) carreiam um juízo de inconstitucionalidade para os atos normativos editados posteriormente, se com elas incompatíveis. Ao ângulo subjetivo, as regras em apreço conferem ao administrado, de imediato, direito a: i) opor-se judicialmente ao cumprimento de regras ou à sujeição a atos que o atinjam, se forem contrários ao sentido do preceptivo constitucional; ii) obter, nas prestações jurisdicionais, interpretação e decisão orientadas no mesmo sentido e direção apontados por estas normas, sempre que estejam em pauta os interesses constitucionais por ela protegidos.

[280] DINIZ, Maria Helena*. Norma Constitucional e Seus Efeitos,* 1998, pp.138-160.

[281] A propósito, Maria H. Diniz (Ob. cit., p. 143) lembra que o STF detém a guarda da CF, convertendo-se em Corte Constitucional. O Poder Judiciário é o órgão competente para determinar a constitucionalidade, ou não, das leis e dos atos governamentais, sendo tal função de origem política, servindo de freio contra excessos do Poder Público, que emitiu atos contrários à Constituição. Registra, ademais, que, com a ampliação da titularidade para ajuizar tal ação, a eficácia constitucional tornar-se-á mais viável, visto que o ajuizamento da ação de inconstitucionalidade não mais dependerá da vontade do Executivo, embora, na ausência de bom-senso, a ampliação da titularidade possa levar ao atravancamento do Poder Judiciário.

representações por inconstitucionalidade oferecidas pelo Procurador-Geral da República para paralisar a eficácia da norma inconstitucional, durante a pendência do julgamento (art. 102, I, p); iii) declaração de inconstitucionalidade pelo Judiciário contra ato legislativo ou executivo (federal, estadual ou municipal) por meio de via de exceção, para resolver casos concretos;[282] iv) analogia, costume e princípios gerais de direito (LICC, art. 4º, CPC, art. 126, CLT, art. 8º) para solucionar casos de lacuna técnica e emprego do art. 5º da LICC, que manda, na aplicação da norma, observar os fins sociais a que se destina e ao bem comum, para a solução das lacunas ontológicas e axiológicas; v) respeito ao ato jurídico, ao direito adquirido e à coisa julgada (CF, art. 5º, XXXVI; LICC, art. 6º) e revogação de normas por outras da mesma hierarquia ou de hierarquia superior (LICC, art. 2º), que previnem os conflitos de lei no tempo.

Se tais recursos técnicos forem insuficientes, será necessário que o jurista apreenda as regras de regulagem do sistema de forma a assegurar a supremacia da Lei Maior, a unidade e a coerência lógica desse sistema.[283] Não é demais anotar que, na hierarquia da organização constitucional, só o Legislativo pode desfazer a lei. Nem o Executivo nem o Judiciário têm o poder de revogá-la. O Judiciário apenas nega-lhe a aplicabilidade, se inconstitucional, declarando-a ineficaz em cada caso concreto *sub judice*.[284]

Para Barroso, o *habeas corpus* tem por finalidade, nos termos do inciso LXVIII do art. 5º, fazer cessar um constrangimento ilegal, ou sua ameaça, à liberdade de locomoção de alguém. O mandado de segurança é uma ação civil de rito sumário, destinada a proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*. O mandado de segurança coletivo é uma variação do individual, com peculiaridades no que toca à legitimação ativa, devendo também estar presentes os mesmos elementos constantes do inciso LXIX do art. 5º da Constituição: lesão ou ameaça a direito líquido e certo e ilegalmente ou abuso de poder advindos de autoridade pública ou quem lhe faça as vezes. A ação popular, como caracterizada constitucionalmente, visa à anulação de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII). Conforme o art. 129 da CF de 1988, a ação civil pública destina-se à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e

---

[282] As decisões declaratórias de inconstitucionalidade podem, em caso de lesão a direito individual, advir, incidentalmente, de remédios jurídicos como: i) mandado de injunção; ii) habeas corpus; iii) mandado de segurança; iv) ação popular; v) habeas data (Cf. DINIZ, Maria Helena. *Norma Constitucional e Seus Efeitos,* 1998, p. 152) .

[283] DINIZ, Maria Helena. Ob. cit., p. 155.

[284] DINIZ, Maria Helena. Ob. cit., p. 157.

coletivos. Já o mandado de injunção é instrumento de tutela efetiva de direitos que não foram suficiente ou adequadamente regulamentados. O *habeas data* tem por objeto assegurar o conhecimento de informações e ensejar sua retificação.

A fecunda produção do STF em matéria de controle de constitucionalidade desenvolveu ou consolidou inúmeras linhas jurisprudenciais de natureza processual na matéria.[285] Em suma, por vezes carece que o Judiciário supra a falta de regulamentação, criando a norma para o caso concreto, com efeitos limitados às partes do processo. A propósito, na perspectiva pragmática de Unger, é grande a importância atribuída ao Direito e ao papel das instituições do país na busca por resultados efetivos na atuação do Estado. Para isso, seria preciso um grande reforço prático dos instrumentos disponíveis aos cidadãos para que possam conhecer e reivindicar seus direitos. Segundo o autor, só quando tivermos uma cultura reivindicatória e contestadora é que teremos o clima necessário ao aprofundamento da democracia.[286]

2.3. A filosofia pragmática e sua importância para a efetividade do Direito Brasileiro

2.3.1. A filosofia pragmática

Para integrar uma sociedade, o homem, desde seu nascimento, independentemente de sua vontade, terá seu convívio ligado aos de seus semelhantes, por meio dos relacionamentos que, obrigatoriamente, manterá ao longo de sua existência. Como resposta às condições oferecidas pela sociedade, cada pessoa constrói um conjunto de crenças e valores que sustenta o comportamento que adota ao longo da vida, na busca dos objetivos que persegue. Assim, é inevitável que surjam conflitos nos relacionamentos existentes no seio de cada sociedade, uma vez que o homem apresenta seu próprio conjunto de crenças e valores, com comportamentos e objetivos diferenciados. As pessoas não são inteiramente boas ou más e não basta enunciar normas de conduta para que os indivíduos ajam com probidade e decência. De fato, são necessários controles adequados e sanções compatíveis que coíbam e intimidem os infratores.

---

[285] Algumas delas foram sintetizadas por Luís R. Barroso (*O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira,* 2000, pp. 299-300) nas proposições que se seguem: "i) a decisão que pronuncia a inconstitucionalidade de uma norma tem caráter declaratório e produz efeitos retroativos; ii) não cabe ação direta contra atos normativos secundários, como decretos regulamentares, instruções normativas, resoluções etc.; iii) cabe ação direta contra regulamento autônomo, isto é, aquele que não visa a regulamentar uma lei, para o fim de verificar se não houve ofensa ao princípio constitucional da reserva legal; iv) declaração de inconstitucionalidade é competência privativa do Poder Judiciário. Não cabe declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo feita por lei; v) não cabe ação direta contra leis anteriores à Constituição; vi) revogada a lei argüida de inconstitucional, a ação direta perde o objeto; vii) não cabe ação direta contrapondo lei municipal à CF; viii) a declaração de inconstitucionalidade de uma lei restaura a eficácia de norma que haja sido por ela afetada; ix) os chefes dos Poderes Executivo e Legislativo podem determinar a não-aplicação de lei que considerem inconstitucional até a manifestação do Judiciário".

[286] UNGER, Roberto Mangabeira. *A Alternativa Transformadora – como democratizar o Brasil,* 1990, p. 58.

O pragmatismo, como filosofia, nasce na Grécia, mas se difunde particularmente nos Estados Unidos no último quarto do século XIX e nas primeiras décadas do século XX. Seus principais expoentes são C. S. Peirce, W. James e J. Dewey. A mercantilização das várias atividades humanas e o progresso científico e técnico e o desenvolvimento do espírito de empresa, naquele país, facilitaram o aparecimento e a difusão de uma filosofia antiespeculativa, como o pragmatismo, distanciada dos problemas abstratos da velha metafísica e atenta, especialmente, às questões práticas, entendidas num sentido utilitário.[287]

Caracteriza-se, portanto, essa corrente filosófica pela sua identificação da verdade com o útil, no sentido daquilo que melhor ajuda a viver e a conviver. Na seara da ética, dizer que algo é bom equivale a afirmar que conduz eficazmente à obtenção de um fim, que leva ao êxito. Por conseguinte, os valores, princípios e normas são esvaziados de um conteúdo objetivo, e o valor do bom varia de acordo com cada situação – assim considerado como aquilo que auxilia as pessoas na suas atividades práticas. Caso se reduza o comportamento moral aos atos que levam ao êxito pessoal, o pragmatismo se transforma numa variante utilitarista marcada pelo egoísmo; que, por sua vez, rejeitando a existência de valores ou normas objetivas, apresenta-se como mais uma versão do subjetivismo e do irracionalismo.[288]

Exatamente porque é um ser social, só o homem produz ao mesmo tempo determinadas relações sociais – relações de produção – sobre as quais se elevam as demais relações humanas, sem excluir as que constituem a superestrutura ideológica da qual faz parte a moral. Ademais, a história do homem – como história da produção material e da produção espiritual – apresenta-se como um processo objetivo e inevitável, mas não fatal. Os homens fazem a sua própria história, seja qual for o grau de consciência com o qual a realizam e de sua participação consciente nela. Todavia, em cada época histórica, o agente principal da mudança é a classe ou as classes cujos interesses coincidem com a marcha ascendente do movimento histórico.

O homem é um ser histórico. As várias relações que contrai numa determinada época constituem uma unidade ou formação econômico-social capaz de alterar historicamente sob o impulso de suas contradições internas e, particularmente, quando chega o seu amadurecimento, a contradição entre o desenvolvimento das forças produtoras e das relações de produção. Ao mudar a base econômica, também muda a superestatura ideológica e, por conseguinte, a moral.

---

[287] Cf. COMETTI, J. P. *A Filosofia sem privilégios – Desafios do Pragmatismo,* 1995, p. 4.
[288] COMETTI, J. P. Ob. cit., p. 4.

De fato, uma vez que se toma consciência de que o homem é o ser supremo para o homem, e de que este está humilhado e abandonado, a transformação das relações sociais, que o retém neste estado, converte-se para ele – como diz Marx – num imperativo categórico. Imperativo, certamente, não teria sentido se essa transformação ou restauração da dignidade humana fosse um processo automático e fatal. Portanto, a possibilidade de que a história tome outro rumo, se o homem não atuar conscientemente como seu sujeito, coloca-lhe um problema moral. [289]

Murphy sublinha que, no caso dos filósofos pragmatistas, a atenção prestada aos problemas da esfera pública não é uma simples expressão entre outras dum fenômeno mais geral, imputável a uma época ou a uma moda, mesmo que não exista nada que seja a filosofia moral ou política do pragmatismo. A despeito das diferenças entre pessoas e atitudes, o pragmatismo é uma filosofia que não se satisfaz com as fronteiras habitualmente traçadas entre as disciplinas, os gêneros e as diferentes categorias de questões. Não porque as ignore, mas relativiza-as claramente e abre-as à comunicação. É o preço do antiessencialismo que o anima.[290]

A noção de crença e a teoria da investigação em Peirce e em Dewey, a noção de experiência deste último, ou ainda a função particular que James atribuía à crença, singularizam-se por terem fornecido à racionalidade e aos seus critérios de validade condições para reformulações importantes. Nesse sentido, e ainda que James e, em particular Peirce, não

---

[289]Daí Karl Marx concluir (*Para a Crítica da Economia Política*, 1982, p. 45), relativamente à ética, que: i) assim como toda forma de superestrutura ideológica, a moral cumpre a função social de sancionar as relações e condições de existência de acordo com os interesses da classe dominante. Nas sociedades divididas em classes antagônicas, por conseguinte, a moral tem um caráter de classe; ii) diferentes morais de classe existiram, até hoje, inclusive numa mesma sociedade podem coexistir várias morais, já que a cada classe corresponde um moral particular. Assim, enquanto não se verifiquem as condições reais de uma moral universal, válida para toda a sociedade, não pode existir um sistema moral válido para todos os tempos e para todas as sociedades. As tentativas de construir semelhante sistema no passado, ou de apresentar-se com tal universalidade, visavam a expressar sob uma forma universal interesses particulares; iii) a moral de cada sociedade, ou de classe, tem um caráter relativo, mas, na medida em que nela ocorrem, juntamente com os seus elementos caducos, elementos vivos, as morais particulares se integram num processo de conquista de uma moral verdadeiramente humano-universal. A moral proletária é a moral de uma classe que está destinada historicamente a abolir a si mesma como classe, cedendo, em conseqüência, lugar a uma sociedade verdadeiramente humana; iv) a moral nasce num processo histórico necessário, o qual determina, por sua vez, a sua aparição. As pessoas necessitam da moral como necessitam da produção. Essa necessidade da moral se explica pela função social que ela cumpre, consoante a estrutura social existente; v) a fim de transformar a velha sociedade, bem como garantir a unidade e a harmonia entre os membros da nova sociedade socialista, uma nova moral torna-se necessária para regular as relações dos indivíduos – que deixe de ser a expressão das relações sociais alienadas. Considerando que tanto a transformação da antiga ordem social como a construção e a conservação da nova exigem a participação consciente dos homens, a moral também se transforma numa necessidade; vi) tal necessidade da moral na transformação radical da sociedade não significa cair num moralismo característico do socialismo utópico, que deseja esta transformação mediante uma via moral, apelando para princípios de justiça ou para sentimento morais. Entretanto, isso tampouco quer dizer que se desdenhem – Marx não os desdenhou – os apelos morais.

[290] MURPHY, John P. *O pragmatismo – De Peirce a Davidson,* 1993, p. 14.

tenham consagrado, ao contrário de Dewey, uma parte significativa das suas obras às questões éticas, encontramos neles uma atitude que se opõe a qualquer demarcação estrita que tivesse por efeito situar estas questões numa esfera que reclamasse um tratamento completamente separado. É por isso que o compromisso de Dewey distingue-se das outras formas de compromisso encontradas na filosofia, do mesmo modo que se distingue dos filósofos para quem a ética não é da competência dos filósofos. Para Dewey a ética concebe-se no mundo, onde os desejos humanos deixam supor bens opostos e reclamam uma escolha.[291]

O estatuto da ética na história da filosofia remete para considerações que não podem ser dissociadas da história. A transcendência historicamente atribuída ao bem, a inefabilidade da ética ou os processos de racionalização e de desencanto que se atribuem às sociedades modernas tiveram como conseqüência situar a ética, como estética, numa zona relativamente indistinta sem deixar de ser separada.[292]

Cometti aduz que o pragmatismo, de todas as correntes de idéias que surgiram e se desenvolveram diversamente nos Estados Unidos, é a mais solidamente enraizada na cultura americana. Assevera, ademais, citando Dewey, que,

> "em primeiro lugar, por causa da sua origem, ainda que não a tenha ficado isento de influência européia, e depois pelas características que marcam as suas orientações essenciais, para além duma história que não acolhe forçosamente as perspectivas mais simples nem os percursos regulares que por vezes se é tentado a associar ao desenvolvimento de uma idéia."[293]

Na verdade, o laço que envolve a América, o comércio e o pragmatismo teve um êxito histórico para o qual grandes filósofos deram a sua contribuição. A recepção do pragmatismo nos países da Europa Ocidental não passa, todavia, de um dos seus reflexos. Mais recentemente, à luz dos desenvolvimentos ulteriores da filosofia em geral, e do pragmatismo em particular, certamente entende-se melhor em que medida o comércio ou o espírito comercial, no sentido trivial do termo, não se mostra como algo ruim que a América teria cedido ao pragmatismo provocando desse modo a perda filosófica da sua alma.[294]

O pragmatismo foi um novo nome para velhas formas de pensar. O seu nascimento, bem como os renascimentos que conheceu, é igualmente o dos seus mal-entendidos. Por certo, o pragmatismo nunca foi uma corrente homogênea.

---

[291] Cf. MURPHY, John P. *O pragmatismo – De Peirce a Davidson,* 1993, p. 15.

[292] Esta separação é acentuada nomeadamente pela distinção entre fatos e valores. Max Weber (*Ensaios de Sociologia,* 1974, p. 54) sistematizou esta distinção, bem como Jürgen Habermas (*Direito e Democracia: entre facticidade e validade,* 1997, p. 87).

[293] Cf. COMETTI, J. P. *A Filosofia sem privilégios – Desafios do Pragmatismo,* 1995, p. 7.

[294] O tema e os motivos são, evidentemente, de natureza polêmica. Mas, além disso, relacionam-se certamente com os compromissos — metafísicos, segundo os pragmatistas — da atitude anti-reducionaista e antinaturalista que a tradição filosófica geralmente defendeu contra o pragmatismo.

2.3.2. O pragmatismo brasileiro

Já se viu que o pragmatismo é uma escola filosófica a qual se tem desenvolvido significativamente nas últimas décadas. No contexto brasileiro, o pragmatismo aparece há alguns anos, por meio de um grupo de especialistas que têm colaborado não apenas para divulgar as idéias pragmatistas no país, mas também para promover um intenso debate a respeito das mesmas, em nível nacional e com caráter nitidamente interdisciplinar, envolvendo, ao lado da área especificamente filosófica, trabalhos em psicanálise, psicologia, ciência política e antropologia. Com efeito, os pesquisadores brasileiros têm mantido intercâmbio com diversos pesquisadores estrangeiros, o que tem contribuído de forma decisiva para o desenvolvimento das pesquisas na área.[295]

Também vimos que, apesar dos muitos instrumentos jurídicos de tutela ambiental, a sua implementação nem sempre se revela eficiente e eficaz. Os anos seguintes à promulgação da Carta Magna têm sido marcados pela preocupação por parte de constituintes, doutrinadores e juristas, com a efetividade do texto constitucional, com o seu real cumprimento, enfim, com a efetiva concretização da norma. Como pregam os pragmáticos, com os seus resultados.

A obra do filósofo pragmático brasileiro Unger procura lançar luzes sobre os principais problemas da moderna teoria social, a partir de uma abordagem do Direito, aí incluso o Direito Ambiental, em seu processo de transformação, centrando o foco num debate sobre a desintegração do Estado de Direito nas sociedades contemporâneas.

2.3.3. Roberto Mangabeira Unger: um representante brasileiro do pragmatismo contemporâneo

Unger desponta como um dos representantes, no Brasil, do pragmatismo contemporâneo. Filósofo, professor de Direito da Universidade de Harvard, é um dos grandes intelectuais de nossa época, aclamado como pensador de respeito, além de titular de uma obra coerente, em grande parte dedicada aos problemas brasileiros.[296]

O autor prega que o Direito deve servir de instrumento efetivo para o estabelecimento de políticas práticas, ou pragmáticas, capazes de propiciar melhor qualidade de vida a seus

---

[295] Um dos exemplos deste intercâmbio foi a realização do Seminário Internacional de Filosofia Analítica e Pragmatismo, em agosto de 1997, na Universidade Federal de Minas Gerais, que contou com a participação de filósofos como Richard Rorty, Bjorn Ramberg e Susan Haack, entre outros.

[296] Dentre seus títulos publicados na língua portuguesa, contam-se: *A Alternativa Transformadora, Democracia Realizada, a Alternativa Progressista, O Direito na Sociedade Moderna,* e *Paixão.*

cidadãos. Segundo ele, convém dar um momento de descanso às teorias e às ideologias e recolher as lições de experiências passadas, partindo-se para iniciativas simples e práticas, de forma a livrar o Brasil da miséria e de outros problemas sociais que assolam grande parte da população, o que poderia evitar ou diminuir também, por conseqüência, a degradação ambiental.[297]

Para Unger, há necessidade de um aprofundamento das questões institucionais. Justamente a tarefa do pensamento jurídico de Direito. Ele aduz que uma das coisas necessárias para mudar o Brasil é assegurar mínimos educacionais: mínimos de investimento por aluno e mínimos de desempenho educacional de cada escola. A fim de assegurar esses mínimos, seria necessário um sistema que associasse governos estaduais, municipais e federal em colegiados transfederais para supervisionar a execução dos mínimos e intervir de forma localizada quando estes não estivessem satisfeitos. Na hipótese de os colegiados transfederais não assegurarem os mínimos, o cidadão poderia pedir a intervenção do Poder Judiciário para que o Órgão Judiciário assumisse o controle do sistema escolar, pelo tempo necessário.[298] A propósito, Rego também avalia minuciosamente algumas questões relacionadas à educação do país. Discorrendo sobre causas que dificultam o sistema educacional brasileiro, e possíveis soluções, bem destaca o autor a importância de se avaliar, conjuntamente, os aspectos sociológicos, políticos, históricos e culturais para obter-se uma visão mais adequada dos problemas em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil.[299]

O doutrinador entende que as instituições no país estão sem destino. A política e o Direito são, na visão de Unger, uma maneira de criar uma outra estrutura pela reimaginação das instituições. Esta a tarefa principal dos juristas: criar as condições práticas para fazer vingar o império de Direito e permitir na sociedade a aceleração desse experimentalismo democrático.[300] A propósito da prestação jurisdicional, também assim se pronuncia Krell:

> "isto significa uma mutação fundamental que transforma progressivamente o juiz em administrador e o convoca a 'operar como agente de mudança social'. Essa nova função do Judiciário não levaria necessariamente a decisões judiciais orientadas apenas por um 'programa de fins', ou por 'um finalismo justificado de uma estratégia aferida unicamente pelos efeitos'".[301]

---

[297] UNGER, Roberto Mangabeira. *O Direito na Sociedade Moderna – Contribuição à Crítica da Teoria Social,* 1979, p. 58.
[298] UNGER, Roberto Mangabeira. Ob. cit., p. 63.
[299] REGO, George Browne. Brasil: tradição *versus* modernidade, um problema sócio-cultural e educacional,1999, pp. 87-131.
[300] UNGER, Roberto Mangabeira. *A Alternativa Transformadora – como democratizar o Brasil,* 1990, pp. 12-13.
[301] KRELL, Andreas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha - Os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado",* 2002, p. 74.

Na concepção de Unger, é de vital importância criar-se condições para que o Brasil volte a crescer. Em especial, organizando o crescimento para aproveitar a energia das dezenas de milhões de brasileiros que não têm como trabalhar ou produzir. Esse crescimento poderia obter-se com o desenvolvimento sustentável, utilizando-se práticas produtivas limpas, e adequado aproveitamento dos recursos naturais.

Desenvolver políticas de apoio à melhoria do padrão produtivo, tanto para a exportação quanto para o mercado interno são medidas defendidas por Unger. A ajuda deve ter como enfoques a facilitação do acesso à informação, a tecnologias limpas na utilização dos recursos naturais que impeçam as agressões ao meio ambiente e ao crédito e à quebra de barreiras ao fortalecimento da capacidade de inovar, além de racionalizar os impostos pela adoção de um regime tributário que, incidindo sobre o consumo, desonere a produção, a folha de pagamentos e todos os encargos, subsidiando-se por incentivos fiscais o emprego e a qualificação dos trabalhadores de menor renda. Segundo o autor, um importante projeto de governo é acabar com a miséria em massa no Brasil. Essa tarefa pode ser cumprida sem agressões ao meio ambiente, cuja sobrevivência, em nosso entendimento, depende do adequado uso dos bens ambientais.[302]

Unger sugere a formulação de novos rumos para o desenvolvimento brasileiro. Nas suas palavras, um rumo que reconcilie a retomada do crescimento com a democratização das oportunidades e das capacitações. Não é nem utópico no conteúdo nem radical nos métodos. Exige moderação e paciência. E passa, naturalmente, pela reconstrução de idéias e de instituições.[303]

Nas palavras do autor, verifica-se, hoje, uma realidade social de desinformação popular. A maior parte da população, sem o contato com a palavra escrita, só tem o rádio e a televisão para descobrir o que acontece no país e para identificar agentes da mudança. Para ele, quando começarmos a dar empregos aos biscateiros e primazia às exigências da produção, voltaremos a crescer. Será, dessa vez, desenvolvimento com justiça. É o que a sociedade brasileira quer e as instituições precisam construir.

E como conter os crimes, mesmo os ambientais? Unger propõe a organização comunitária e sua complementação por meio do policiamento comunitário como o primeiro elemento do antídoto à criminalidade. É um caminho. O segundo é um reforço decisivo da capacidade de atuação da polícia e do Poder Judiciário, pois os males da repressão, ainda que

---

[302] UNGER, Roberto Mangabeira. *A Alternativa Transformadora – como democratizar o Brasil,* 1990, p. 90.
[303] UNGER, Roberto Mangabeira. Ob. cit., p. 91.

excessiva, consoante o autor, são incomparavelmente menores do que os males da impunidade.

Nesse sentido, o filósofo sugere se deva qualificar a polícia, como carreira valorizada, e equipá-la com o que haja de melhor. Outras iniciativas poderiam, de acordo com o autor, complementar a qualificação do aparato policial, quais sejam: i) federalizar o combate ao crime organizado e aos crimes de colarinho branco; ii) desarmar a população e estatizar a indústria de armamentos; iii) unificar as polícias civis e militares e multiplicar os recursos humanos e técnicos da Polícia Federal; iv) reformar o processo penal para impedir os criminosos bem representados de zombarem da Justiça; v) agravar as penas e humanizar as prisões. Outra alternativa seria resgatar o sistema público de educação, saúde e previdência, povoando-o de centros de excelência, embora à custa de diminuir a rapidez de sua ampliação, atraindo para ele a classe média.[304]

Relevante detalhar a proposta programática de Mangabeira para a melhoria do ensino. De acordo com o autor, isso requer procedimentos para intervir, corretivamente, quando esses mínimos deixem de ser preenchidos. Ao cidadão deve caber recurso rápido ao Judiciário, à custa do Tesouro, sempre que os órgãos transfederais malograrem em sua tarefa. Dessas iniciativas pode resultar uma escola pública capaz de atrair a classe média. As melhores escolas devem ser as públicas, como ocorre em muitos países europeus e, no passado, também no Brasil. Com bem leciona o filósofo, a classe média, beneficiária do ensino público, tornar-se-á fiadora de sua qualidade, em proveito de toda a população.[305]

Outro aspecto destacado por Unger é a possibilidade de manipulação política do Judiciário, o que deve ser prontamente condenado. Por isso a necessidade de instituições fortes que não se deixem manipular politicamente. Um pequeno número de iniciativas, simples e práticas, na desoneração dos produtores, na busca constante do respeito e preservação à natureza, e, portanto, na multiplicação dos empregos, na regularização do trabalho irregular, na democratização do acesso ao crédito e à tecnologia, na melhora da qualidade do ensino, da saúde, do financiamento público das campanhas eleitorais. Concordamos com o autor quando assegura que pode não ser a saída, mas é o começo para a solução.[306]

Numa época em que as forças políticas se caracterizam pela timidez e pela adoção de posições defensivas, Unger recupera a energia e orientação na imaginação de futuros

---

[304] UNGER, Roberto Mangabeira. *Conhecimento e Política,* 1978, p. 50.
[305] UNGER, Roberto Mangabeira. Ob. cit., p. 51.
[306] UNGER, Roberto Mangabeira. *A Alternativa Transformadora – como democratizar o Brasil,* 1990, p. 78.

alternativos à sociedade, para que a retomada do desenvolvimento ajude a fazer justiça no Brasil. É bem verdade que fazer justiça vira condição para retomar o desenvolvimento que, por aproveitar a energia de todos, seja fecundo e duradouro. Faz-se necessário, portanto, que as ações judiciais sejam dirigidas para a defesa do interesse público e dos direitos coletivos. Mostram-se importantes campanhas para fazer ressurgir instrumentos mortos, como o mandado de injunção, esvaziado pelo Supremo Tribunal Federal. E engajamento em conflitos sociais exemplares e pacíficos, voltados aos problemas do dia-a-dia e capazes de revelar o Brasil a si mesmo.

2.3.4. Pragmatismo e meio ambiente

Recentemente, os quatro países do MERCOSUL encerraram um longo debate com um acordo sobre a questão ambiental inspirado pelo realismo político e econômico das Nações. Na ocasião, foi produzido um protocolo declarando, segundo Miguel Reynal, presidente da ONG Fundação Ecos, do Uruguai, que, em tais "países sobra legislação com postulados grandiloqüentes e falta aplicação, porque, por ser tão ambiciosa nos princípios, termina sendo ignorada, na realidade".[307]

A Fundação Ecos lançou em 1996 um programa de Comércio e Meio Ambiente, junto com outras 15 ONGs do MERCOSUL, para intensificar o diálogo com os governos e conseguir um instrumento jurídico que servisse de marco à regulamentação ambiental da região. "No caminho dessa síntese orientada pelo pragmatismo que predomina no Acordo perdeu-se direitos ambientais que não deveriam ter sido deixados de lado", argumentou o representante da ONG. Para os signatários do documento, "o objetivo do acordo é 'a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, por meio da articulação das dimensões econômicas, sociais e ambientais"'. Referidos trabalhos propõem a adoção de políticas comuns para a proteção do meio ambiente, conservação dos recursos naturais e a promoção do desenvolvimento sustentável, bem como o intercâmbio de informações tanto sobre instrumentos para alcançar os objetivos em cada país como sobre as posições nacionais em foros ambientais internacionais que abordarem assuntos de interesse global. [308]

A sustentabilidade do desenvolvimento é tema também abordado por Unger. Aliás, uma das grandes preocupações do autor é mostrar como nossos grandes interesses no progresso

---

[307] Cf. VALENTE, Marcela. Integração, meio ambiente e pragmatismo. Disponível em: www.tierra.net/2001/0408/particulo.shtml (acesso: 30.05.2002).
[308] Cf. VALENTE, Marcela. Integração, meio ambiente e pragmatismo. Ob. cit.

econômico da humanidade e na democratização da sociedade estão ligados à tentativa de criar estruturas institucionais e de pensamentos que se abram ao experimentalismo, que facilitem a atividade revisora e que nos libertem da falsa escolha entre aceitar a estrutura dada ou esperar a crise que vai permitir quebrá-la.[309]

De acordo com o autor, quanto mais nos rebelarmos contra o falso destino das estruturas, mais criaremos formas de organização institucional, formas de pensamento e práticas discursivas que facilitem a própria transformação. Tudo isso só acontecerá sob a pressão de novas instituições políticas que engajem as pessoas, sem a provocação de crises ou de guerras, no encaminhamento coletivo dos problemas coletivos, no trabalho de pesquisadores como ora se busca realizar. Eis, para tanto, algumas das sugestões de Mangabeira: i) o Estado delega a provedores privados competitivos e fiscalizados a prestação dos serviços sociais corriqueiros; ii) o Estado organiza a participação das comunidades organizadas na formulação e na execução das políticas públicas: representações da sociedade civil passam a atuar ora em parceria com os provedores privados, ora como vigia deles; iii) o Estado concentra sua atuação direta em iniciativas que ainda não se deixam padronizar: soluções desconhecidas para problemas que pareciam insolúveis. Com isso, assume o Estado a lógica da inovação permanente e do experimentalismo prático, vinda dos setores mais avançados da economia e do conhecimento. Passa a operar na fronteira do novo.[310] Não se pode subestimar a dificuldade de traduzir esses compromissos singelos em políticas e em instituições fortes. Para isso é que começou o debate programático.

[309] UNGER, Roberto Mangabeira. *Conhecimento e Política,* 1978, p. 78.
[310]Cf. UNGER, Roberto Mangabeira: *A Segunda via presente e futuro do Brasil,* 2001, p. 86.

Capítulo Terceiro
A EFETIVIDADE JURÍDICO-AMBIENTAL NO BRASIL

3.1. Instrumentos de defesa do Direito Ambiental brasileiro

A Conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972, introduziu a necessidade de reformulação dos processos de planejamento vigentes, com a incorporação de instrumentos que, por um lado, conduzam à minimização dos impactos ambientais das atividades produtivas e, por outro, imprimam perspectivas mais abrangentes no planejamento da utilização dos recursos naturais, de maneira a assegurar sua sustentabilidade em médio e longo prazos.

Com a edição da Lei nº 6.938, de 31.08.81, que definiu a Política Nacional do Meio Ambiente em nosso país, institucionalizou-se uma nova fase de abordagem da gestão ambiental. Ela enfatiza a necessidade de compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com qualidade ambiental e preconiza princípios e objetivos fundamentais como forma de promover um enfoque sistêmico no tratamento da questão ambiental.

Nos termos do dispositivo constitucional inserto no artigo 225, § 3º, o dano ambiental tem repercussão jurídica tripla, uma vez que o poluidor, por um mesmo ato, pode ser responsabilizado, alternativa ou cumulativamente, nas esferas penal, administrativa e civil. No âmbito civil, a sanção das condutas contra o meio ambiental já era uma realidade mesmo antes da entrada em vigor da Constituição de 1988, disciplinada que estava a obrigação reparatória de danos, desde 1981, pela Lei n° 6.938.

Para a plena efetividade da norma programática constitucional, faltava um tratamento adequado da responsabilidade penal e administrativa, espaço agora preenchido pela Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. A Lei da Natureza, não obstante os dez vetos recebidos, veio para dar efetividade ao ideário constitucional de punir as condutas desconformes ao meio ambiente e também atender às recomendações insertas na Carta da Terra e na Agenda 21, aprovadas na Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, instando os Estados a formularem leis direcionadas à efetiva responsabilidade por danos ao ambiente e para a compensação às vítimas da poluição.[311]

[311] Cf. MILARÉ, Edis. Tutela penal do ambiente segundo a Lei nº 9.605/98 – Parte I, 1998, p. 12.

O conteúdo da nova Lei é em si bastante polêmico e continua sendo uma questão aberta, muito discutida e controvertida nos diversos segmentos sociais. A propósito, Prado se pronuncia no sentido de que, apesar de não ser modelo preferível de proteção legal, a necessidade de uma tutela penal — uniforme, clara e ordenada, coerente com a importância do bem jurídico e o crescente clamor social de maior proteção do mundo em que vivemos — resultou no surgimento da Lei da Natureza.[312] Na opinião de Rodrigues, a Lei nº 9.605/98 constitui "uma iniciativa de grandeza sem precedentes na busca da sistematização do Direito Ambiental", existindo, porém, defeitos a serem apontados, visando não só a denegrir o trabalho realizado, mas apenas a contribuir para a melhoria de procedimentos futuros, favorecendo a preservação dos bens ambientais brasileiros.[313]

A par disso, os instrumentos processuais previstos na Carta Magna (mandado de segurança individual e coletivo, mandado de injunção, ação popular, ação civil pública, bem como os instrumentos vinculados à participação direta do Poder Público: inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação) partem de uma visão adaptada a assegurar a efetividade das normas ambientais.

Na verdade, a razão de ser dos instrumentos de defesa do meio ambiente, no Brasil, adquire feição nitidamente **preventiva.** No Direito Ambiental brasileiro não se espera que ocorra a lesão: parte-se para a prevenção em face de ameaça. Tais mecanismos não guardam necessariamente identidade com ações que visem à condenação em dinheiro, ainda que às vezes exista a necessidade desses instrumentos, mas sim combinações, no campo extrajudicial e judicial, que assegurem a incolumidade do bem ambiental.

3.2. O Direito Ambiental como mecanismo de conscientização, justiça social, ética e cidadania

Não se faz Direito sem ética, e o Direito Ambiental talvez seja a área que mais carece de ética. Lamentavelmente, nem todos se preocupam com a manutenção e preservação ambiental. Por isso, é necessário que haja conscientização da coletividade e a tomada de posição decisiva, para o uso racional dos recursos naturais. Esse ideal de mudança é possível no plano prático, porque os homens têm a capacidade de questionar os seus próprios hábitos e modificá-los, quando suficientemente motivados. A idéia de abundância, decorrente da

[312] PRADO, L. Regis. *Crimes contra o ambiente: anotações à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998,* 1988, p. 99.
[313] RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Meio Ambiente cultural: tombamento – ação civil pública e aspectos criminais, 2002, pp. 395-396.

riqueza natural posta à disposição do homem, o tem levado a se comportar perante a realidade de maneira antagônica aos princípios éticos. Falta-lhe, muitas vezes, a consciência da necessidade de atendimento às leis de preservação dos recursos naturais.[314]

Vemos, portanto, que o despertar de uma consciência coletiva é a forma de o Direito ser incorporado à maneira de ser e de agir da sociedade. Entretanto, para que o homem viva o Direito e reconheça a sua importância, é necessário fazer brotar uma consciência norteada para o bem e o interesse coletivo. O homem, no desempenho das atividades, quer seja de produção, quer de extração, há que ter bem nítida a consciência valorativa e crítica, que conduzirá os fatos sociais de sua comunidade no caminho do desenvolvimento sustentável.[315]

A vida moral se ordena por sanções e é próprio do Direito a violação, daí porque as leis éticas são sancionáveis, visando ao seu cumprimento obrigatório. Para Reale, no cumprimento da norma jurídica é necessário tomada de posição volitiva perante o fato.[316] Aliás, "o apelo à Moral é o único meio de se atingir, paulatinamente, a plena conscientização da sociedade, levando cada indivíduo, de *per si*, a uma atitude espiritual espontânea de realizar o ato enunciado pela norma ambiental, sendo verdadeiramente um agente de mudanças."[317]

O Direito é, pois, por excelência, inseparável da moral. Entrepoem-se entre eles a **justiça**, reabrindo a compreensão do Direito como bilateralidade. Os recursos naturais renováveis estão ao dispor do homem, por dádiva da natureza, com o fim específico de serem usufruídos pela coletividade, não para uso e gozo individual, daí porque a conduta humana há que ser dirigida para preservar essa riqueza, também para uso e gozo das gerações vindouras.

3.3. Direito Penal: um instrumento efetivo na proteção do meio ambiente?

As ações do homem contra o meio ambiente impõem-lhe, normalmente, sanções administrativas e civis. Quando a conduta se revela de maior gravidade, o Estado dá-lhe a característica de fato típico penal, significando que "uma ação ou omissão pode, ou não, ser um ilícito penal, dependendo exclusivamente do critério político de escolha do legislador.

---

[314] Cf. FRANCO, Vera Lúcia Alves de A. M. O direito ambiental como instrumento de conscientização, justiça social, ética e cidadania, pp. 264 e 266.
[315] Cf. FRANCO, Vera Lúcia Alves de A. M. Ob, cit., p. 267.
[316] REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*, 1982, p. 230.
[317] Cf. FRANCO, Vera Lúcia Alves de A. M. Ob, cit., p. 268.

Pode ser, e é comum, que em dado momento, certa atividade seja atípica, depois se torne contravenção e mais tarde passe a ser um crime".[318]

Há uma moderna corrente, preconizada pelas Nações Unidas e vitoriosa em todo o mundo, que vê o Direito Penal como imprescindível à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, encarado como direito inalienável das pessoas, objetivo e princípio de gênese constitucional. Na verdade, trata-se de um movimento de renovação do direito nacional e mundial, verdadeiro e efetivo instrumento de justiça social das presentes e futuras gerações. O movimento contemporâneo na direção do Direito Penal, hoje capitaneado pela própria sociedade, já se vem refletindo em textos legais que pululam o universo jurídico dos países de modelo romano-germânico, como também anglo-saxão.[319]

Condutas antes desprovidas de significação jurídica, com o Direito Penal passam a ser admitidas, no contexto social, como agressão à vida e ao *habitat* do ser humano e, assim, reprováveis. Habilita-se, portanto, o Direito Criminal a intervir na proteção ao meio ambiente como forma de coerção e punição. Por isso, comungamos da afirmativa de que "a responsabilidade criminal por atos atentatórios ao ambiente é instrumento de política criminal apto à realização do princípio constitucional da prevenção", porquanto prevenindo o cometimento de atos danosos ao meio ambiente, atribuindo responsabilidade criminal seja para pessoas jurídicas, seja para diretores e administradores de empresas, é uma maneira de impedir atos que causem danos irreversíveis à biota e aos ecossistemas. Acerca disso, Costa Neto *et alii* assevera que

> "as infrações contra o meio ambiente são atos penalmente relevantes que possuem uma especificidade que os distingue, juntamente com outras agressões a bem jurídicos pluriindividuais, dos atos ilícitos normatizados pelo direito penal clássico, pois o crime ambiental é praticado contra a coletividade. O bem jurídico tutelado pela norma penal ambiental é bem jurídico específico, que não possui um titular mediato corporificado. Ainda que se possa identificar o titular do patrimônio ofendido, há uma parcela desta propriedade que é de todos e de ninguém, razão pela qual as normas que regulamentam a prática dos atos típicos são, em grande medida, normas que insculpem uma intenção política de proteção da coletividade".[320]

Uma política de educação ambiental conseqüente, aliada a uma fiscalização administrativa que reconheça a importância da preservação de bens jurídicos ambientais e aja como tal, uma política socioeconômica que retire o homem do ambiente de necessidade de cometimento de crimes ecológicos pode levar mais facilmente à reversão da conduta do pequeno agressor do meio ambiente. Portanto, é de se esperar que o Direito Penal Ambiental

---

[318] Cf. FREITAS, Gilberto Passos de. Das sanções penais na Lei n. 9.605, de 12.02.98, 1998, pp. 21-23.
[319] Cf. COSTA NETO, Nicolau Dino de Castro e; BELLO FILHO, Ney de Barros; COSTA, Flávio Dino de Castro e. *Crimes e Infrações Administrativas Ambientais: comentários à Lei nº 9.605/98*, 2000, p. 11.
[320] COSTA NETO, Nicolau Dino de Castro *et alii*. Ob. cit., pp. 15 e 35.

não sobreviva somente para punir crimes como a matança de animais silvestres para alimento pessoal, tampouco para coibir agressões ao ecossistema de manguezais por parte de palafitados em regiões de lagunas, mas possa evitar ou punir os grandes crimes ambientais.

O Direito Penal deve caminhar na direção de um Direito de prevenção e realmente efetivo para que possa cumprir sua função social frente a uma realidade em constante modificação. Ser efetivamente um instrumento intermediador das ações produtivas com a preservação ambiental.

O mais expressivo papel do Direito Penal é, justamente, o de prevenir a ocorrência dos delitos, das ofensas, seja pela causação de dano, seja pelo perigo, aos bens e interesses juridicamente tutelados. Com efeito, embora destacado por seu caráter repressivo, o Direito denominado punitivo é, também, preventivo. A propósito, ao tratar do conceito de pena, Brandão corretamente assevera que "o sentir o mal inibe os instintos, o que tende a evitar a prática de novos delitos, tanto por parte daquele que imediatamente o sofre, quanto por parte dos cidadãos, que vêem a aplicação da pena".[321]

Dito caráter acentua-se no Direito Ambiental Penal. Pela expressividade do dano coletivo em matéria ambiental, impõem-se reprimir para que não ocorra dano. Esta a função primordial, de prevenção, porque de pouco adianta punir quando já ocorreu a danosidade coletiva irreversível.[322]

Certamente, ideal seria uma lei penal que, por atender ao princípio da lesividade e aos anseios sociais, não precisasse da instrumentalização do Judiciário para se tornar efetiva. Isso porque à norma penal que ela, lei, expressa, e ao seu preceito primário, se adequariam as condutas, concretizando a principal função do tipo e da norma, qual seja, a prevenção geral de ofensa e perigo a bem de extrema relevância social, como é o meio ambiente. Entretanto, em se fazendo necessário o socorro ao Judiciário, na busca de prevenção especial e na tutela do valor ambiente, a via da Justiça Criminal se mostra como instrumento de efetividade desta proteção.

Referida tutela poderá advir mais concretamente com a utilização dos instrumentos e principais impactos trazidos pela Lei da Natureza. Tais são a co-responsabilização criminal da pessoa jurídica e da pessoa natural, e a responsabilidade penal por omissão do dirigente da pessoa coletiva.

---

[321] BRANDÃO, Cláudio. *Introdução ao direito penal: análise do sistema penal à luz do princípio da legalidade*, 2002, p. 155.
[322] Cf. LECEY, Eládio. O Direito Penal na Efetividade da Tutela do Meio Ambiente, 2002, p. 1.

3.4. A efetividade da Lei da Natureza

As leis ambientais, como instrumentos de comando e controle de gestão do meio ambiente, deveriam ser a própria garantia e segurança da manutenção e uso adequado dos recursos naturais. Um dos reflexos da maior conscientização popular para com os problemas ambientais, nos últimos tempos, foi e está sendo a criação de leis que traduzem os anseios da sociedade por uma melhor qualidade de vida, e que regulamentam as atividades econômicas no sentido de torná-las mais ecologicamente adequadas.

A Lei da Natureza, em tese, deveria ser capaz de desestimular a prática de infrações ambientais. Conforme consta da Exposição de Motivos do então Projeto de Lei nº 2.264/91, que culminou com a edição da lei, o objetivo da legislação era tornar mais ágil, eficaz e eficiente o desempenho das atribuições do IBAMA e a implementação das diretrizes governamentais. Não obstante tenha referida lei facilitado a atuação dos órgãos administrativos e judiciais, pouco se fez para estruturá-los adequadamente e de maneira concatenada às demais políticas governamentais.

Com efeito, tanto no que pertine às sanções administrativas, quanto na parte criminal, penal estritamente, é preciso avançar, pois nem todos os órgãos do Poder Público estão ainda estruturados adequadamente, ou até mesmo conscientizados, para a importância da questão ambiental. Isso é preocupante na medida em que ou a lei é aplicada, ou cai em descrédito. Ou começa a ser implementada de maneira efetiva ou, dentro de pouco tempo, poderá entrar para o rol das leis que não pegaram, caso seus resultados tenham sido muito tímidos.

Existe expectativa favorável de que, em médio e longo prazos, a nova lei possa gerar mudança comportamental dos agentes agressores. Na verdade, ela tem extenso potencial para isso, pois municiou os órgãos dos poderes Executivo e Judiciário de instrumentos mais adequados para fazer cumpri-la. A despeito da pouca efetividade na sua aplicação, julgamos que o sistema penal-ambiental inaugurado com a Lei da Natureza representa um avanço na realização do princípio constitucional da prevenção dos recursos naturais pela tônica do Direito Criminal.

No Brasil, nem todas as instituições exercitam suas altas atribuições político-jurídicas de defesa constitucional do meio ambiente numa desigual luta em meio inóspito pela implementação dos dispositivos legais e constitucionais. Destacam-se algumas ONGs e o meio acadêmico universitário. No mais, a fiscalização é precária e o sistema de licenças e policiamento não funcionam adequadamente gerando um efeito cascata de fatos ilegais

consumados. Isso gera sensação de impunidade, de omissão do Estado e, em conseqüência, de ineficácia na aplicabilidade da legislação.

A nova lei vem possibilitando colocar na mídia, na casa de cada cidadão, certo grau de consciência de uma postura ecologicamente correta. Isso é importante, pois o grande garantidor da sua aplicação é a sociedade civil organizada, por meio de um controle social, cobrando medidas efetivas das entidades públicas e privadas, aí incluso o próprio Poder Judiciário.

Essa conscientização da sociedade é fundamental e deve existir paralelamente ao instrumento coercitivo. Entretanto, a maior conscientização passa pela conjugação de vários instrumentos de gestão ambiental que não só os de comando e controle, mas com instrumentos econômicos que, em outros países, têm-se mostrado eficientes. Ademais, urge instituir-se políticas governamentais concatenadas, em especial as que promovam educação ambiental e persuasão do infrator, enfim, uma série de medidas que uma lei somente não prevê, devido ao seu caráter predominantemente coercitivo.

Diferentemente do que anunciavam alguns empresários, por ocasião do trâmite do projeto de lei no Congresso, a nova lei não parece vir comprometendo o processo produtivo das empresas. Não se tem notícias de que alguma empresa faliu ou diminuiu seus lucros, seu patrimônio, em face de investimentos que pudessem reduzir ou inibir a ofensa ao meio ambiente, para se adequarem à lei. Isso prova a possibilidade de se conciliar prática produtiva com preservação ambiental. Se a empresa atuar preventivamente, em curto prazo pode haver um aparente aumento de despesa. Entretanto, em médio e longo prazos, o retorno possivelmente virá, inclusive em termos de *marketing* junto à população. Qual a empresa que não gostaria de exibir o seu selo verde? Com investimentos em tecnologias limpas, correriam menores riscos e o seu produto seria mais aceito pela sociedade.

Após a edição da Lei da Natureza, cresceu a preocupação das empresas, não só com o processo produtivo, mas também com o processo produtivo que não gera resíduos, ou que diminua a sua faixa de resíduos. Com isso, ganha a sociedade evitando doenças e melhorando a qualidade de vida. Além disso, notícias veiculadas na imprensa dão conta de que as empresas brasileiras já certificadas pelo Sistema de Gestão Ambiental (ISO 14001) vêm recuperando rapidamente os investimentos realizados para conseguir a certificação.[323] Isso

[323] A propósito, "a indústria tem uma visão de desempenho ambiental integrado para o próximo século. Nem todas as empresas têm esta visão ainda, mas a maioria está tentando. Aquelas que não estão tentando não serão problema em longo prazo, simplesmente porque elas não sobreviverão. Esta é a nova realidade competitiva", conforme afirmou Wooland Júnior, da empresa Du Pont (Cf. SIMÕES, José Adolfo Gazabin. Passivo Pesado, 2000, p. 1).

demonstra que uma parte dos empreendedores brasileiros descobre que a redução de custos está diretamente ligada à preservação do meio ambiente e, então, começa a incluir os programas ambientais no dia-a-dia do seus negócios, naturalmente com um custo de eventual passivo.[324]

A respeito, destaca Rodrigues ser tímida a tutela penal do ordenamento urbano, contemplada com uma única infração, prescrita no art. 65 e parágrafo da Lei nº 9.605/98. No entender do autor, seria importante punir criminalmente condutas de desrespeito às leis de uso do solo, aos planos diretores, lamentavelmente tão comuns em nosso País (como é o caso do Distrito Federal, ora pesquisado) e que "se incluem entre as maiores responsáveis pela caótica situação ambiental das grandes e médias cidades brasileiras."[325]

3.5. Responsabilidade civil da pessoa jurídica em face da Lei nº 9.605/98

Consoante o art. 3º da Lei nº 9.605/98, a Lei da Natureza, ao consagrar a responsabilidade das pessoas jurídicas pelos danos causados ao ambiente, estabeleceu que "as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente, conforme o disposto nesta lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade".

Assim posta a responsabilidade civil da pessoa jurídica, pode ensejar dúvida quanto à manutenção do sistema da responsabilidade civil objetiva dos entes morais, tal qual previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Vale dizer, a responsabilidade civil sem culpa estaria então adstrita apenas às pessoas físicas, uma vez que a responsabilização da pessoa jurídica ficou condicionada a uma decisão tomada no seu interesse ou benefício. A propósito, alerta Milaré que

> "a empresa transportadora de insumo químico perigoso que tivesse um veículo de carga envolvido em desastre com repercussão negativa ao ambiente não mais seria responsabilizada pelos danos causados, em razão da ausência das condicionantes legais. Difícil, realmente, entrever hipótese em que acidente de tal natureza decorra de decisão do representante da empresa para satisfação de interesse ou em benefício dela."[326]

---

[324] É o caso, por exemplo, da paulista Galrei Galvanoplastia Industrial em que "a empresa terá seus resíduos processados por uma usina a ser construída para atender pequenas e médias companhias da área. O projeto é da associação do segmento, a Centralsuper, e terá o apoio de investidores, que vão gastar R$ 2 milhões. Programas internacionais também são alternativas rentáveis para transformar resíduos em novos produtos, como o da ONU, difundido pelo Centro e Tecnologia Limpa" (Cf. SIMÕES, José Adolfo Gazabin, Passivo Pesado, 2000, p. 1).

[325] RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Meio Ambiente cultural: tombamento – ação civil pública e aspectos criminais, 2002, p. 396.

[326] MILARÉ, Edis. A Ação Civil Pública por dano ao ambiente, 2002, p. 168.

A responsabilidade civil objetiva por danos perpetrados ao ambiente, já prevista na Lei nº 6.938/81, tem agora assento no art. 225, §§ 2º e 3º, da Carta Magna, o que torna o princípio imune às arremetidas do legislador infraconstitucional em qualquer outro sentido. Basta lembrar que o art. 37, § 6°, da Lei Maior, estabeleceu a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de Direito Público e das de Direito Privado prestadoras de serviços públicos pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. Isso significa que as entidades públicas, sejam de que natureza forem, e as empresas concessionárias de serviço público, respondem diretamente pelos danos ambientais causados, independentemente da culpa de seus agentes. Não faz sentido, portanto, que as empresas públicas, em matéria ambiental, sejam tratadas de forma discriminatória ante a poluição causada pelo Estado daquela produzida pela iniciativa privada. [327]

Não teria mesmo sentido a inclusão da responsabilidade civil autônoma em texto de lei direcionado, segundo sua ementa, ao estabelecimento de sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. A Lei nº 9.605/98 complementou o sistema de proteção jurídica ao meio ambiente, indicando formas e fases para a reparação civil por meio do processo penal. Procedentes, assim, as palavras de Milaré, lembrando Benjamin, ao negar qualquer antinomia entre o art. 3º da Lei nº 9.605/98 (responsabilidade dependente de *persecutio criminis* e subjetiva) e o art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81 (responsabilidade autônoma e objetiva), certo que, após a promulgação da Lei da Natureza, a responsabilização civil do degradador poderá ser buscada com base em ambos os diplomas.[328]

3.6. Responsabilidade penal da pessoa jurídica por crime ambiental

É notório que grande parcela de crimes ambientais é cometida mais por pessoas jurídicas do que por pessoas físicas. No afã de produzir sem atentar para as peculiaridades da natureza, empresas, por vezes, poluem, desmatam e matam, causando desequilíbrios ambientais. Crimes de poluição e crimes contra a flora, dentre outros, são cometidos sob a justificativa equivocada de empreenderem atividades desenvolvimentistas, agridem o meio ambiente, causam dano à biota, aos ecossistemas e aos recursos hídricos existentes no planeta. Por isso, o legislador demonstrou que essa realidade não ficou despercebida e buscou criminalizar a conduta da pessoa jurídica. Algumas empresas não cumprem normas

[327] MILARÉ, Edis. A Ação Civil Pública por dano ao ambiente, 2002, p. 169.
[328] MILARÉ, Edis. Ob. cit., pp. 169-170.

elementares de segurança da sua atividade industrial. Portanto, um Direito Penal Ambiental que desconhece esta realidade pode vir a se tornar inócuo, deixando *a latere* da repressão criminal exatamente um dos responsáveis pelos crimes ambientais em grande escala.

Para nós, não restam dúvidas de que a CF abrigou, na sua inteireza, a responsabilidade da pessoa jurídica.[329] Já há, inclusive, decisão proferida na 1ª Vara de Criciúma (SC) condenando Pessoa Jurídica.[330] Ademais, no Paraná, em ação contra a Petrobrás, por derramamento de 4 milhões de litros de óleo, o Ministério Público entendeu por não denunciar os funcionários, mas os dirigentes da empresa. É uma busca de justiça mais concreta. Afinal, a responsabilidade criminal da pessoa jurídica não afasta a co-responsabilidade da pessoa física.

A respeito, destaca Lecey tratar-se de caso ainda sob mera imputação, embora com ação penal já instaurada, devendo, por óbvio, ser imprimido o devido processo legal. De se registrar que o fato noticiado é representativo da necessidade e utilidade da busca pela co-responsabilização, em matéria de crime contra o ambiente, entre a pessoa jurídica e a pessoa natural, em especial, dos seus dirigentes. Afasta-se, assim, a imputação às pessoas físicas que não tenham vínculo objetivo e, especialmente, subjetivo com o fato em tese criminoso, injusta imputação não raras vezes ocorrente com os funcionários subalternos, por vezes vitimados na esfera da admissibilidade exclusiva da responsabilidade criminal da pessoa natural.[331]

Também a propósito, em obra sobre as principais alterações do Código Civil Brasileiro, Neves destaca como novidade boa a **Desconsideração da Pessoa Jurídica,** expressa no artigo 50 da Parte Geral daquele diploma. Segundo o autor,

> "há, no Código de 2002, a consagração do princípio da desconsideração da pessoa jurídica, por abuso dessa personalidade. Matéria já constante dos princípios consagrados na lei, na doutrina e na jurisprudência, dentro do Direito Bancário, do Direito do Trabalho, do Direito Previdenciário e do Direito Ambiental".[332]

Na nossa opinião, o reconhecimento da responsabilidade da pessoa jurídica em matéria de crime contra o ambiente, em concurso com a das pessoas físicas, em especial dos seus dirigentes, preencheu lacuna no Direito brasileiro, trazendo a possibilidade de mais justiça no

---

[329] Neste sentido é o posicionamento de Paulo Affonso Leme Machado, Paulo José da Costa Jr., Toshio Mukai, José Henrique Pierangelli, Gerson Pereira dos Santos, Júlio Fabbrini Mirabete, Ada Pelegrini Grinover, Sílvia Capelli, César Roberto Bittencourt, Luís Paulo Sivinskas e Márcia Dometila Lima de Carvalho. Corrente oposta é capitaneada por René Ariel Dotti, Vicente Cernicchiaro, Luís Régis Prado e Fernando Fragoso. Conforme tais pensamentos, a CF de 1988 não teria agasalhado o principio da responsabilidade penal da pessoa jurídica (Cf. COSTA NETO, Nicolau Dino de Castro e; BELLO FILHO, Ney de Barros; COSTA, Flávio Dino de Castro e. *Crimes e Infrações Administrativas Ambientais: comentários à Lei nº 9.605/98,* 2000, p. 48).

[330] Mandado de Segurança 349440/8 – Tribunal de Alçada de SP – 3ª Câmara – Empresa: Petrobrás.

[331] LECEY, Eládio. O Direito Penal na Efetividade da Tutela do Meio Ambiente, 2002, p. 1.

[332] NEVES, Geraldo de Oliveira Santos. *Código Civil Brasileiro de 2002 – Principais Alterações,* 2003, p. 95.

caso concreto. A criminalização da pessoa jurídica veio solucionar situações às vezes ocorrentes na prática de autênticas injustiças com a exclusiva responsabilização da pessoa natural.

3.7. A adequação das sanções como fator de inibição ao dano ambiental

"Enquanto o custo da ilegalidade for menor do que o custo da legalidade as pessoas continuarão na ilegalidade". Essa é uma declaração do ex-Ministro do Meio Ambiente Gustavo Krause, divulgada nos meios de comunicação quando da edição da Lei da Natureza, em 1998, que, aliás, está bem afinada com o pensamento de Polinski e Chavel. Segundo esses dois autores, a melhor dosagem da pena é aquela que gera ao infrator maiores perdas do que ganhos às suas atividades, só assim sendo capaz de inibir o dano ambiental.[333] É bem verdade que antes da Lei nº 9.605/98 não havia muitos custos diretos para o violador das normas ambientais, pois as sanções até então existentes, civis e administrativas, não se mostravam suficientes. Não havia, por parte dos agressores, preocupação com a irrisória multa, muito menos com a pena privativa de liberdade.

A definição do tipo e dosagem da penalidade é matéria relevante e nem sempre de fácil solução. Para tanto, os economistas sugerem seja comparada a eficácia das penas (multas, prisão, serviço comunitário etc.) com seus respectivos custos. A pena que influencia a ação de um criminoso e a sua decisão de participar de um crime resulta de dois fatores: a severidade da pena e a freqüência com que ela é aplicada aos criminosos. Vale ressaltar importante ensinamento de Brandão no sentido de que "a pena pode ser definida como a conseqüência jurídica do crime, traduzida em um mal, imposto pelo Estado, com o fim de evitar a prática de novos delitos" e baseada num "postulado de justiça".[334]

Uma avaliação qualitativa da Lei da Natureza, em 2000, indicou que, a despeito das novas penas ali previstas, a maioria dos agressores aposta ainda na não-fiscalização e na impunidade, no pressuposto de que ainda é vantagem descumpri-la, pois é deficiente o aparelhamento dos nossos órgãos administrativos e judiciais.[335]

A maior parte dos crimes ambientais previstos na Lei permite a transação penal ou a suspensão condicional do processo e os autores de crimes ambientais são, em sua maioria,

---

[333] POLINSKY, Mitchel; SHAVELL, Steven. A lei de execução, 2000, p. 3.
[334] BRANDÃO, Cláudio. *Introdução ao direito penal: análise do sistema penal à luz do princípio da legalidade,* 2002, pp. 154-155.
[335] Cf. MENDES DE MORAIS, Dulce T. B. A eficácia da Lei de Crimes Ambientais: Uma Avaliação Qualitativa, 2000, pp. 61-65

primários e de bons antecedentes, razão pela qual raramente são aplicadas penas privativas de liberdade. As penas de multa e as alternativas são as mais comumente aplicadas.

Tem sido as sanções efetivas da forma como estruturadas? A resposta é negativa, se se considerarmos os grandes desastres ecológicos ocorridos só em 2000, apesar das reiteradas penas aplicadas à PETROBRÁS, por exemplo, só naquele ano. Isso demonstra que, para empresas com patrimônios expressivos, a multa ainda é irrisória comparativamente aos ganhos dos agressores pelo não-cumprimento da legislação. Por isso, entendemos que a multa deve custar o efetivo valor do dano ambiental causado e não um valor pré-estabelecido arbitrariamente, que pode ser muito ou pouco. É preciso compatibilizar ou aproximar o valor da multa com a efetiva degradação ambiental causada.

No ordenamento jurídico há previsão de multas e estas são utilizadas basicamente como sanção. A pergunta que se faz é se a sua cobrança é suficiente para restaurar o *status quo* ambiental e evitar a reincidência? A utilização de muitos recursos administrativos e processuais é também um outro aspecto que favorece o agressor, retardando a reparação e/ou recuperação necessárias.[336]

Não obstante algumas situações pontuais, verificamos que, mesmo depois da edição da Lei da Natureza, as infrações continuam acontecendo, como é também o caso da poluição da Lagoa Rodrigo de Freitas, no Rio de Janeiro, as queimadas no Mato Grosso, que foram *records* nos últimos tempos, a exploração ilegal de madeira etc., sem falar dos constantes vazamentos de óleo na costa brasileira. Disso resulta a constatação de que — reafirmamos —, para alguns segmentos da sociedade, cujas multas pouco sensibilizam seus patrimônios, as sanções não estão sendo efetivas, pois não estão impedindo que outros danos aconteçam à natureza, com grandes custos para o meio ambiente e para a sociedade em geral.

[336] Cf. ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. *Direito de Propriedade e Meio Ambiente,* 2000, pp. 100-101.

Capítulo Quarto
A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

4.1. Meio ambiente e Direito à propriedade

4.1.1. O princípio da função social da propriedade

A Constituição vigente dispensou um tratamento peculiar à propriedade, inserindo-a em vários artigos ao longo do texto. Inicia privilegiando o princípio da igualdade e garante a todos indistintamente o Direito à propriedade (art. 5º, *caput*). Ainda no mesmo artigo, garante o Direito de Propriedade e de imediato dispõe que atenderá a sua função social (incisos XXII e XXIII, respectivamente). Ao tratar da ordem econômica, repete o teor de tais incisos e os eleva à condição de princípios gerais da atividade econômica que têm por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Finalmente, ao tratar da política urbana e da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, também faz menção explícita à função social.

Inaugura-se, no Direito contemporâneo, a tutela de direitos coletivos, como espécie dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente. Referida proteção impõe à propriedade função e obrigação sociais, aí contemplada a tutela do meio ambiente. Conforme dispõe o art. 170 da CF,

> "a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> .....
> II – propriedade privada;
> III – **função social da propriedade"** (grifo nosso).

A Carta Magna submete o processo econômico aos princípios da valorização do trabalho humano e à livre iniciativa, com vistas a assegurar o bem-estar e à existência digna da população. Para tanto, assegura o Direito à propriedade, cujo uso e gozo devem ser pautados pela função social da terra.

No passado, o ordenamento jurídico brasileiro assegurava ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possuía (antigo Código Civil, art. 524). Na lição de Gomes, a propriedade, considerada na perspectiva dos poderes do titular do Direito, era o mais amplo direito de utilização econômica das coisas, direta ou indiretamente. O proprietário tinha assegurado servir-se da

coisa, de lhe perceber os frutos e produtos e lhe dar a destinação que lhe aprouvesse[337]. No atual CC, em seu art. 1228, *caput*, tem o proprietário somente a "**faculdade** de usar, gozar e dispor da coisa, e o **direito** de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha" (grifos nossos).

A feição egoísta do Direito de Propriedade, com o passar dos tempos, parece começar a ser minada, desestruturando a base histórica sobre a qual foi erguida. Agora, ao proprietário é imposta a obrigação de usá-la direcionado ao atendimento de uma função social. A propósito, Neves afirma que o legislador do novo CC teve uma visível preocupação com a função social da propriedade, distanciando-se do mero discurso político, o que pode se comprovar com a leitura no texto explícito do art. 1728:

> "§1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com 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."[338]

Também a respeito, ensina Lôbo que

> "nos cursos jurídicos e na prática judicial, a propriedade é cuidada sob um conteúdo que já não mais existe, ou seja, como direito individual absoluto, exclusivo e oponível a todos os outros. Uma espécie de soberania localizada, que afasta o interesse social ou coletivo. Tal concepção desapareceu com o advento do Estado social, apesar das tentativas de sua ressurreição como corolário da onda desumanizadora do neoliberalismo (*rectas*: retroliberalismo), em que o interesse individual de grupos econômicos hegemônicos intenta sobrepujar a tudo e a todos."[339]

Em obra sobre os direitos humanos, destaca Luciano Oliveira que a propriedade, ao lado dos direitos à liberdade, à segurança e à resistência à opressão, integrava os direitos naturais e imprescritíveis do homem, cuja formulação clássica remonta à Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da revolução francesa, em 1789. Consoante o autor, desses quatro direitos, a propriedade "foi o único que chegou a ser considerado como 'inviolável e sagrado'".[340]

A preservação dos recursos naturais — assim entendidos todos os elementos da Natureza que mantêm o equilíbrio ecológico e a vida em nosso Planeta — é dever do Estado e apóia-se no domínio eminente que ele exerce sobre todas as coisas que se encontram em seu território. Mas, como domínio eminente, não é domínio patrimonial, o Estado não tem Direito

---

[337] GOMES, Orlando. *Direitos Reais,* 1985, p. 107.

[338] NEVES, Geraldo de Oliveira Santos. *Código Civil Brasileiro de 2002 – Principais Alterações,* 2003, pp. 117-118 e 120.

[339] LÔBO, Paulo Luiz Netto. Prefácio à obra de ALBUQUERQUE, Fabíola Santos: *Direito de Propriedade e Meio Ambiente*, 1999, p. 9

[340] OLIVEIRA, Luciano. Os direitos humanos como síntese de igualdade e da liberdade: Ensaio para superar alguns impasses, 1992, p. 78.

de Propriedade sobre todos os bens de seu território, podendo apenas condicionar o uso da propriedade particular para cumprimento de sua função social (Constituição Federal, arts. 5º, XXIII, XXIV e 170, III) ou retirá-la compulsoriamente de seu dono, por utilidade pública ou interesse social, por meio de desapropriação, com justa e prévia indenização.[341]

Tais recursos naturais — terras, águas, jazidas, florestas, fauna e espaço aéreo —, principalmente quando integrantes do domínio público, têm regime especial para sua utilização, sujeitando-se a normas e limitações administrativas próprias. Assim, a preservação dos bens naturais faz-se por dois modos: pelas limitações administrativas de uso, gerais e gratuitas, sem impedir a normal utilização econômica do bem, nem retirar a propriedade do particular, ou pela desapropriação individual e remunerada de determinado bem, transferindo-o para o domínio público e impedindo sua destruição ou degradação. É o que ocorre com as reservas florestais, com as nascentes e mananciais, com as águas minerais, com os monumentos naturais e outros elementos da natureza em que o Poder Público tem interesse na sua preservação, para manutenção da flora e da fauna, da pureza das águas e do ar ou mesmo para conservação estética de panoramas e recantos naturais de particular beleza (CF, art. 216, δ 1º).

O ordenamento jurídico constitucional fixa a forma de intervenção estatal na propriedade. Vale dizer que o uso dos bens de maneira anti-social rendem ensejo à intervenção estatal na propriedade em si mesma. O fundamento dessa intervenção há de ser o interesse público e o seu objetivo final, o bem-estar social.

A competência para intervir na propriedade não se distribui igualmente entre as entidades estatais. A legislação é privativa da União (arts. 22, II e III, e 173). Aos Estados e Municípios cabem as medidas de polícia administrativa, de condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social. Não se confunda, porém, a legislação civil sobre o Direito de Propriedade com as normas administrativas e as medidas regulamentares de condicionamento do uso da propriedade, que são da competência concorrente dos três níveis de governo. Essas normas e atos administrativos decorrem do poder de polícia inerente a todas as entidades estatais, para a regulamentação das atividades que se realizam em seus territórios e sob sua fiscalização.

Albuquerque afirma ser inconteste que propriedade e meio ambiente integram a categoria das chamadas normas constitucionais de eficácia plena; primeiro, porque se respaldam no art. 5º da CF, §1º , e, segundo, porque são categorias de direitos fundamentais

[341] Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro,* 1997, p. 93.

com a mesma dignidade constitucional. Além disso, é possível se valer de um último argumento, o qual associa o meio ambiente como valor essencial para assegurar o direito fundamental à vida, que constitui a matriz de todos os demais direitos fundamentais e, assim, mais uma vez, ratificar o princípio da tutela previsto no art. 5º, *caput,* da CF de 1988, quando coloca no mesmo patamar o direito à vida e à propriedade.[342]

É preciso notar, ademais, que o Direito de Propriedade não se extingue em face da função social da proteção do meio ambiente. As situações são conciliáveis, bastando que o proprietário exerça seu Direito dentro dos limites negativos e positivos permitidos, com base na determinação legal incidente sobre o conteúdo.

A Constituição assegura o Direito de Propriedade, porém condiciona-o a atender uma função social. Da leitura do art. 5º, incisos XXII e XXIII, depreende-se que ambos devem ser analisados conjuntamente. Esta integração foi ratificada quando, no art. 170, a CF preceitua como princípios gerais da atividade econômica a propriedade privada, a sua função social e a defesa do meio ambiente. A propósito, perfilhando-nos à linha de raciocínio de Albuquerque, entendemos que

> "direito de propriedade e meio ambiente são situações compatíveis. Nada impede que o proprietário permaneça exercendo seu direito, em razão da existência de uma área de proteção ambiental no seu domínio, desde que para tanto compatibilize seu comportamento com a preservação e defesa do meio ambiente emergente dele."[343]

4.1.2. História do Direito de Propriedade no Brasil

No Brasil, o Direito de Propriedade é direito fundamental contemplado em todas as constituições desde o Império. Em todas elas estão evidenciadas as restrições de uso da propriedade e, hoje, a função social da propriedade está consagrada no art. 170 da Constituição de 1988.

No ordenamento jurídico brasileiro, destacamos como norma reguladora da propriedade o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64). Nele, estão fundamentadas as bases constitucionais de que o imóvel rural já não representa apenas a mera propriedade de alguém, mas um fator de desenvolvimento social e econômico. Para tanto, foram estabelecidas as formas de acesso à propriedade como a doação, compra e venda, herança, arrecadação de bens vagos, reversão da posse e, em primeiro lugar, a **desapropriação** por interesse social.

A **desapropriação** objetiva condicionar o uso da terra à sua função social e adequada distribuição da propriedade. Considera, inclusive, que se deva "facultar a criação de áreas de

---

[342] Cf. ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. *Direito de Propriedade e Meio Ambiente,* 2000, p. 124.
[343] ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. Ob. cit., p. 131.

proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividade predatória" (Lei nº 4.504/64, art. 18). Consagrou-se, assim, expressamente, a possibilidade de se desapropriar áreas particulares para a criação de unidades de conservação públicas. Nessa linha a CF de 1988, ao tratar da atividade econômica, no art. 170, estabelecendo, como um de seus princípios, a defesa do meio ambiente.

Se a sociedade muda, as leis imperiosamente precisam acompanhar os reclamos sociais. Conseqüentemente, a noção tradicional da propriedade, especialmente a adotada pelo Direito Romano, hoje só serve de referencial histórico. A sociedade muda e o Direito também. Essas mudanças refletem nos institutos, como ocorreu com a propriedade. Não há dúvidas de que a concepção romana e posteriormente liberal de propriedade, mostra-se incompatível com a nova moldura do Direito que possui um viés eminentemente social voltado à aferição de uma igualdade entre os homens e a consecução da justiça social.[344] Por certo, o Estado Liberal tem como signo distintivo a exacerbação do individualismo.

Em avaliação sobre a propriedade no Estado Social, Albuquerque ensina que a ingerência estatal, nas esferas econômica e social, caracterizou o Estado social (*Welfare State*), ao contrário do que ocorria no Estado Liberal que as deixavam a cargo dos particulares. Segundo a autora, o Estado Social abriga basicamente

> "valores direcionados ao grupo e não ao indivíduo. O homem deixa de ser o centro do universo. O interesse social toma vulto, vale o bem-estar da coletividade e a finalidade maior desse modelo estatal é a consecução da justiça social, perpassando necessariamente, por uma distribuição eqüitativa de riqueza."[345]

Consagrado pela CF de 1988, o Estado Democrático de Direito aprimorou-se no Estado de Bem-Estar (*Welfare State*). Seu fundamento é o princípio da dignidade da pessoa humana e seus objetivos a promoção do bem de todos a partir da construção de uma sociedade justa e solidária (CF, art. 1º, c/c art. 3º). Busca a igualdade e, ao tempo em que visa a preservar o Direito de Propriedade privada, impõe também que ela atenda a uma função social. Deixa claro que orienta e incentiva a conduta individual, desde que voltada ao bem-estar social. Há um verdadeiro ajuste do interesse individual ao interesse coletivo, compatibilizando-os.[346]

O ordenamento jurídico, embora tenha sido construído e direcionado, ao longo de sua história, para a proteção da propriedade absoluta, vem procurando individualizar os prejuízos, ao criar limitações ao direito absoluto e abusivo da propriedade, e obrigar os autores à

---

[344] Cf. ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. *Direito de Propriedade e Meio Ambiente,* 2000, pp. 22-23.
[345] ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. Ob. cit., p. 51.
[346] ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. Ob. cit., pp. 62-63.

reparação dos danos ambientais. Wiedmann constata esta tentativa ao longo de quatro gerações do Direito de Propriedade.[347]

4.1.3. A propriedade e o meio ambiente à luz da Constituição Federal

Já se viu que o paradigma constitucional da propriedade assenta-se na realidade social e se apresenta como direito fundamental constitucional de natureza econômica, social, cultural e de tutela de interesses transindividuais, como o meio ambiente. A propósito, o então projeto do atual Código Civil, art. 1228, parágrafo 1º, assim dispunha, à época:

> "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".

Fica evidente a necessidade da perfeita compatibilização do uso da propriedade com as suas finalidades econômicas e sociais e ecologicamente corretas, de forma a proteger o meio ambiente em toda a sua plenitude ─ flora, fauna, belezas naturais, equilíbrio ecológico, patrimônio histórico e artístico e evitando a poluição do ar e das águas.

Vale destacar que o preceito demonstra o despertar do legislador para a função social da propriedade, incluindo a proteção ambiental. Inclusive em relação à exigência de se utilizar

---

[347] Eis a classificação, segundo a autora: i) **Direito de Primeira Geração**: ao longo da história, o autoritarismo dos governantes suprimiu a liberdade humana. Como conseqüência, levou à impossibilidade de acesso a todos ao direito de propriedade, ficando essa adstrita aos poderosos que detinham o domínio direto das propriedades. Ao povo restava a vassalagem. À época, consagrou-se o direito absoluto da propriedade transformando a natureza em bens de produção. Com o advento da Revolução Francesa, tal cenário começa a mudar e o direito de propriedade passa a refletir, em última instância, a ânsia de liberdade. Os filósofos da Revolução defendiam, com tenacidade, a liberdade dos indivíduos a qual, uma vez conquistada, fortaleceu os direitos civis e a dignidade humana. O liberalismo permitiu o direito de acesso à propriedade, constituindo-se em direito fundamental de primeira geração. Ficaram fortalecidos os direitos civis e políticos, bem como direitos do indivíduo vis-à-vis o Estado. Todavia, as diferenças sociais estavam ainda muito presentes, cada vez mais. O proprietário detinha poder absoluto sobre a propriedade, exercendo-o até a exaustão. Isso tudo não fugiu à percepção de alguns filósofos, entre eles, Locke, que defendiam o direito de propriedade pelos trabalhadores da terra, adotaram a tese cartesiana do horror da natureza aos espaços vazios e constataram os perigos da super exploração, culminando com a degradação da natureza; ii) **Direito de Segunda Geração**: uma reforma social, política e econômica exsurgiu com a crise liberal. Junto com a idéia de igualdade veio a noção do Estado do bem-estar social, até hoje defendida nos estatutos jurídicos, como o direito à saúde e à educação. Restrições gerais ao uso da propriedade começaram a surgir, contemplando a sua função social, como o direito de vizinhança e as posturas municipais. Tais direitos sociais e econômicos deram lugar ao direito fundamental de segunda geração; iii) **Direito de Terceira Geração**: aí a noção de proteção dos direitos difusos já se delineava. Não havia um único, individual, certo, destinatário para tal direito. Toda a coletividade passou a ser a sua detentora. O direito à paz e à proteção ambiental constituiu, então, a terceira geração de direitos. O novo cidadão, sem limites, passou a ser responsável pela preservação do seu *habitat* e das gerações futuras; iv) **Quarta geração de direitos**: mais contemporaneamente, vamos ter os novos direitos: a ciência, a genética, a clonagem humana, questões delicadas e de difícil trato, que não podem ficar à margem da lei e destruir conquistas anteriores. Eles nos conduzem à globalização e a justiça deve ser inexorável quanto às novas formas de se relacionar (WIEDMANN, Sônia Maria Pereira. O Direito de Propriedade e as Unidades de Conservação, 2002, p. 1).

adequadamente os recursos naturais disponíveis e à preservação do meio ambiente, como um dos requisitos para o cumprimento da função social. Em face disso, impõem-se ao proprietário uma obrigação ambiental. Aliás, a limitação da propriedade privada em razão da tutela ambiental vem corroborar uma tendência mundial crescente.[348]

A Constituição de 1988 consagra, pois, a construção principiológica, confirmando a tese da interpretação pluralizada. Em outras palavras, para melhor compreender o sentido e a extensão do conteúdo daqueles princípios, faz-se necessário vislumbrá-los conjuntamente. Afonso da Silva preleciona que se pode entender o princípio da função social da propriedade, como sendo

> "um princípio de transformação da propriedade capitalista, sem socializá-la, um princípio que condiciona a propriedade como um todo, não apenas seu exercício. Com essa concepção é que o intérprete tem de entender as normas constitucionais que fundamentam o regime jurídico da propriedade: sua garantia enquanto atende sua função social".[349]

Por certo, em decorrência do princípio da função social, o Direito de Propriedade foi atingido na sua expressão capitalista mais acentuada, que é a liberdade de iniciativa, valor preponderantemente liberal. Perdeu o seu caráter absoluto e passou a ter seu uso condicionado ao atendimento de uma função. Assegurou-se o direito de propriedade privada, vinculado a uma função social, cuja conseqüência importa na consecução de formas mais solidárias de participação dos cidadãos.[350] Disso resulta o entendimento de que o princípio da função social da propriedade e o Direito de Propriedade são plenamente compatíveis e, mesmo que não o fossem, eles têm o dom de conviverem simultaneamente, sem se excluírem.

4.1.4. A desapropriação como instrumento de função social

O reconhecimento da função socioambiental da propriedade estabeleceu, no ordenamento jurídico, limitações a sua utilização. Todavia, quando a propriedade é integralmente destinada à proteção ambiental e, para tanto, de domínio público, ela deverá ser desapropriada de forma justa visando a não causar prejuízos ao seu dono. A exceção é a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), onde o proprietário assume voluntariamente esse ônus.

De acordo com o Direito Administrativo, intervenção na propriedade privada é "todo ato do Poder Público que compulsoriamente retira ou restringe direitos dominiais privados, ou

---

[348] Cf. ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. *Direito de Propriedade e Meio Ambiente,* 2000, p. 114.
[349] SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico brasileiro*, 1995, pp. 65-66.
[350] Cf. ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. Ob. cit., p. 78.

sujeita o uso de bens particulares a uma destinação de interesse público".[351] No atual contexto, deve-se analisar o instituto sob a perspectiva constitucional, vinculado ao contexto socioeconômico e ambiental.[352] A propósito, assim dispõe o art. 5º da CF:

> "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e **à propriedade**, nos termos seguintes:
> I - .....
> .....
> XXII – é garantido o direito de propriedade**;**
> XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;
> XXIV – a lei estabelecerá o procedimento para **desapropriação** por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;
> .....
> XXVI – a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento" (grifo nosso).

O instrumento da desapropriação é o instrumento legal utilizado pelo Estado para retirar compulsoriamente o bem do domínio privado para seu domínio. Constitui uma exceção ao Direito de Propriedade, no sentido que esse é a regra, enquanto a desapropriação só se verificará nos termos da lei. A lei, por sua vez, dispõe que a desapropriação dar-se-á por necessidade ou utilidade publica, ou por interesse social.

O atual texto constitucional fez menção ao instituto em diversas passagens, trouxe algumas inovações e ampliou seu campo de aplicação. Segundo Melo, a desapropriação é "um procedimento administrativo mediante o qual o poder público, compulsoriamente e por ato unilateral, despoja alguém de um bem, adquirindo-o originariamente, mediante indenização prévia e justa".[353] Santos afirma ser

> "um ato coercitivo, mediante o qual, por razões de necessidade ou interesse coletivo, o Poder Público retira do domínio do seu próprio proprietário bens ou direitos, incorporando-os ao seu patrimônio ou entregando-os a quem deles possa fazer melhor uso, para que atinjam os fins pretendidos e especificados na declaração expropriatória, indenizando-se o seu legítimo dono pelo valor fixado na forma que a lei estabelecer."[354]

A desapropriação tem como característica principal ser um ato impositivo e que deixa o desapropriado em situação de desvantagem perante o Poder Público, uma vez que não se discute a conveniência e a oportunidade do ato expropriatório e o expropriante vê-se apoiado no argumento de que age em nome do interesse da coletividade. Uma segunda característica

---

[351] Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 1997, p. 507.
[352] Cf. ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. *Direito de Propriedade e Meio Ambiente,* 2000, p. 72.
[353] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Prestação Jurisdicional dos interesses legítimos no Direito Brasileiro, 1973, p. 511.
[354] SANTOS, Arthur Pio dos. *Desapropriação,* 1982, vol. 3, p. 15.

da desapropriação é a indenização, eis que objetiva substituir o bem ou Direito retirado do patrimônio individual, mesmo que o valor recebido não se afigure justo para o expropriado. A propósito, comentando possível indústria das indenizações, Granato traz uma interessante contribuição pela qual o autor denuncia a ocorrência de superavaliações e outros fatos envolvendo indenizações de terras no estado de São Paulo.[355]

Por certo, o Direito à propriedade está intimamente atrelado à função social da propriedade. Entretanto, essa condição só se materializa por meio do uso racional e adequado dos recursos naturais disponíveis e à preservação do meio ambiente. Como assevera Gomes da Silva, baseado em entendimento esposado pelo STF, " é a passagem do Estado-proprietário para o Estado-solidário, transportando-se do 'monossistema' para o 'polissistema' do uso do solo." Ademais, consoante o autor, "o direito privado de propriedade seguindo-se a dogmática tradicional, e à luz da Constituição, dentro das modernas relações jurídicas, políticas, sociais e econômicas, com limitações de uso e gozo, deve ser reconhecido com sujeição à disciplina e exigência da sua função social.[356]

De há muito, a civilização é dominada pelo conceito de que o Direito de Propriedade privada é um direito natural. A tese é admitida e absorvida, consciente ou inconsciente, por muitos, como verdadeira. No entanto, não se trata de tese absoluta, porquanto o Direito de Propriedade, como vimos, está sujeito a condicionamentos. A propriedade tem, pois, uma função social a cumprir, com vistas ao bem-estar social e ao bem comum. Por isso, justifica-se a intervenção do Estado no Direito de Propriedade, de forma a regulá-lo para uma convivência pacífica dos homens.

O instrumento comporta três modalidades: i) desapropriação por utilidade pública, regulada pelo Decreto-Lei nº 3.365, de 21.06.1941, que abrange os casos de utilidade pública e de necessidade pública; ii) desapropriação por interesse social, regulada pela Lei nº 4.132, de 10.09.1962. Estas duas modalidades podem ser promovidas pela União, Estados e Municípios, podendo ter como objeto bens corpóreos ou incorpóreos, rurais ou urbanos, públicos ou privados, observado que a desapropriação de bens públicos deve obedecer ao

---

[355] GRANATO, Fernando, *in: O Estado de São Paulo*, p. A8, 02.11.97. O autor declara que superavaliações, sobreposições de áreas, desapropriações de terras já doadas e até adulterações de registros em cartórios, são as características mais freqüentes e comuns encontradas nas maiores indenizações ambientais que o governo de São Paulo está sendo obrigado a pagar. Isto é atribuído ao Decreto que criou o Parque Estadual da Serra do Mar com a posterior alteração na área do Parque, em que será expedido, a cada proprietário, ato declaratório de utilidade pública, para sua oportuna desapropriação (...). Em razão disto e sob a alegação de terem perdido todo o direito de explorar economicamente as propriedades, seus donos ingressaram com ações de indenizações. Ilustra a distorção dessas indenizações com o caso de uma fazenda com cerca de 5 mil alqueires, situada numa região montanhosa que nada tem cultivado em seu solo praticamente abandonada e mesmo assim o valor da indenização está na ordem de 1,05 bilhão, que representa o maior precatório do Estado.

[356] SILVA, Vicente Gomes da. *Comentários à Legislação Ambiental,* 1999, p. 94.

princípio da hierarquia dos entes federais; e iii) desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária (desapropriação agrária), regulada pela Lei Complementar nº 76, de 06.07.1993, modificada pela LC nº 88, de 23.12.1996, e, ainda, pela Lei nº 8.629, de 23.02.1993, já alterada por meio de Medidas Provisórias.

Por certo, o art. 186 da CF, tratando da Política Fundiária e da Reforma Agrária, dá competência à União para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, os imóveis que não estejam cumprindo sua função social. Nesse mesmo artigo, recepciona o Estatuto da Terra ao estabelecer que a função social é cumprida, dentre outros elementos, "pela utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente".

Como a Constituição tratava somente de reforma agrária, entendeu-se, à época, que não caberia a desapropriação por interesse social na criação de unidades de conservação, apesar da clareza do artigo seguinte em dizer que a função social é cumprida com a preservação dos recursos naturais. Isso fez com que, na prática, aumentassem as dificuldades de regularização fundiária das unidades de conservação de domínio público.

Junto com a indefinição de limites, títulos de propriedade de procedência duvidosa, e dificuldades institucionais de diferente natureza, o Poder Público foi impedido de utilizar o instituto da desapropriação por interesse social que dava a possibilidade de utilizar os títulos da dívida agrária nas indenizações de terra nua e apenas as benfeitorias para serem indenizadas em espécie. A desapropriação pelo outro instituto, o da utilidade pública, como é agora utilizado, obriga o Poder Público a indenizar não só as benfeitorias como a terra nua sempre em espécie.[357]

A reforma agrária é encargo do Estado no sentido de disseminar o Direito de Propriedade privada, notadamente o uso adequado da terra. A respeito, no dizer de Borges, é preciso que "se trace uma filosofia governamental clara para a Reforma Agrária, e para a Política Agrícola ou Política do Desenvolvimento Rural, que deve acompanhar aquela".[358]

A legislação prevê que a terra produtiva, trabalhada corretamente, não será objeto de desapropriação. Com efeito, desapropriar a terra produtiva, a que cumpre sua função social, seria erro político. Além de afrontar o direito positivo, seria, sem dúvida, imprudência econômica e medida contraditória em face dos princípios norteadores da Reforma Agrária.

Entretanto, não merece subsistir o latifúndio por mera exploração, que é prejudicial à sobrevivência humana. Por outro lado, a adequada fixação do homem à terra tem previsão na

---

[357] Cf. WIEDMANN, Sônia Maria Pereira. O Direito de Propriedade e as Unidades de Conservação, 2002, p. 1.
[358] BORGES, Paulo Torminn. Importância do Direito Agrário no Desenvolvimento Social e Econômico, 1998, p. 21.

legislação, ou seja, "as legitimações de posse, as regularizações de posse e as transações em torno de domínio com defeito em sua formação, todos estes institutos já têm forma administrativa apropriada a tornar tranqüila e definitiva a fixação do homem à terra."[359]

A história nos dá conta de que um dos maiores óbices à implementação da preconizada reforma da estrutura fundiária brasileira consistiu na inviabilidade financeira das indenizações, concebidas apenas em dinheiro, à força da legislação subjacente, notadamente da Lei nº 4.132, de 10.09.64, que veio disciplinar a desapropriação por interesse social criada na Constituição de 1946. Além disso, quando o Estatuto da Terra, em seu art. 2º, garantiu o Direito de Propriedade condicionado ao cumprimento da função social, fixando-se os requisitos de forma clara e objetiva, praticamente derrogou a regra de conteúdo individualista impregnada no art. 524, do antigo Código Civil, sobre o direito absoluto da propriedade. Com efeito, a CF previu no art. 184 que a União pode desapropriar, por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo a sua função social. Ademais, pelo art. 185 da CF previu que são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; e II – a propriedade produtiva.

Pereira afirma serem três os requisitos da função social da terra; i) sob a ótica econômica, como sendo o aproveitamento racional e adequado; ii) sob o ângulo social, correspondendo à observância das disposições que regulam as relações de trabalho e ao bem-estar do proprietário e dos trabalhadores; e iii) ecológica, referindo-se à utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente.[360]

É urgente um debate jurídico-político sobre as constantes invasões e ocupações de terra. Na ótica do MST, os trabalhadores rurais fazem meras ocupações, já que o seu alvo são as propriedades improdutivas ou que, mesmo sendo produtivas, não cumprem a sua função social. Segundo os detentores das terras atingidas, os chamados "Sem Terra" praticam invasões e, portanto, praticam esbulho possessório, que é punível criminalmente, além de ensejar a retomada dos imóveis por interditos possessórios.

Os conflitos se multiplicam. A imprensa destaca o pior lado da questão. O Governo ensaia ações paliativas e os problemas persistem. A manutenção de latifúndios improdutivos, com grandes concentrações de terras, demonstram a inoperância governamental. A discussão não alcança o verdadeiro sentido de que a terra não é bem de especulação, mas um bem de

---

[359] Cf. BORGES, Paulo Torminn. Importância do Direito Agrário no Desenvolvimento Social e Econômico, 1998, p. 23.
[360] PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. Reforma Agrária – um estudo jurídico, 1993, p. 9.

produção. Para o equacionamento de tais questões, temos no Brasil suficientes instrumentos jurídicos-legais. Na verdade, temos um abundante e até exagerado acervo normativo. Todavia, muitas de nossas leis são elaboradas ao sabor dos interesses imediatos dos legisladores, por isso que, não raro, se tornam inócuas.

Discute-se sobre a viabilidade jurídica de o Poder Público promover a desapropriação agrária sobre a Propriedade Produtiva, quando esta não cumpre a sua função social. Há autores, a quem nos filiamos, que seguem esse entendimento, sob o fundamento básico da desapropriação agrária que é o não-cumprimento da função social, conforme se extrai do art. 184, da CF, preceito harmônico com o art. 170, do mesmo texto constitucional, que subordina a ordem econômica a diversos princípios, entre eles, a função social da propriedade (inciso III).[361]

4.2. O Poder Legislativo e a (in)efetividade da função socioambiental da propriedade

Já se disse que a noção de efetividade da norma está relacionada com a própria concretização do comando normativo, sua força operativa no mundo dos fatos. De acordo com Kelsen, o fato real de a norma ser efetivamente aplicada e observada, ou a circunstância de uma conduta humana conformar-se à norma de maneira verificável na ordem dos fatos, reveste o comando normativo de efetividade, ou seja, "uma norma vale (é vigente) se traduz algo diferente do que se diz quando se afirma que ela é efetivamente aplicada e respeitada, se bem que entre vigência e eficácia possa existir uma certa conexão".[362]

Grau, por seu turno, propõe uma revisão e reformulação da noção de eficácia e efetividade à luz da Constituição de 1988, partindo do pressuposto de que a opção por aplicar o Direito no caso concreto constitui, em verdade, uma decisão pela sua execução.[363] A par disso, sustenta Barroso que, em decorrência da estabilidade do Direito, a efetividade de uma norma depende, em primeiro lugar, de sua eficácia jurídica — formal —, ou seja, da realizabilidade do conteúdo normativo, a aptidão formal para incidir e reger as situações da vida, operando os efeitos que lhe são próprios.[364]

Essa capacidade de concretizar e realizar a norma está imbricada com o efeito jurídico possível por ela buscado, já que os excessos de otimismo do produtor da norma, como diria

---

[361] Cf. MARQUES, Benedito Ferreira. A Desapropriação da Propriedade Produtiva para fins de Reforma , 1998, p. 67.
[362] KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito,* 2000, pp. 11-12.
[363] GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica da Constituição de 1988 (interpretação e crítica),* 2001, pp. 314ss.
[364] BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição,*1999, p. 55.

Verdu, seus devaneios irrealizáveis e conveniências dissimuladas conspurcam o *corpus* constitucional, retirando a efetividade do preceito normativo e enfraquecendo a Constituição enquanto documento jurídico.[365] Na verdade, para que as normas constitucionais sejam consideradas efetivas faz-se mister que a Constituição seja interpretada sistematicamente, que os conteúdos normativos espelhem os anseios da sociedade e que as elites políticas e econômicas façam cumprir o contido no texto constitucional, pois só assim evitar-se-á o fenômeno da frustração — crise — constitucional. [366]

Sarlet considera o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado um autêntico direito fundamental da terceira dimensão, embora cuide de dispositivo localizado fora do art. 5° da Constituição Federal. Para o autor,

> "o que não se pode esquecer é que o problema da eficácia do Direito engloba tanto a eficácia jurídica, quanto a social. Ambas – a exemplo do que ocorre com a eficácia e a aplicabilidade – constituem aspectos diversos do mesmo fenômeno, já que situados em planos distintos — o do dever-ser e o do ser —, mas que se encontram intimamente ligados entre si, na medida em que ambos servem e são indispensáveis à realização integral do Direito". [367]

Com a promulgação da CF de 1988, a ação legiferante ordinária ficou vinculada ao disposto no art. 225, cujo teor, a par de garantir a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as atuais e futuras gerações. Dispôs, ainda, acerca das formas para que se alcance a efetivação das políticas traçadas no artigo 170, inc. VI, a defesa do ambiente como um dos princípios da ordem econômica (política de prevenção e proteção do meio ambiente).

A Carta Magna recepcionou outros diplomas editados com vistas à proteção do meio ambiente e à preservação dos recursos nacionais. Dentre eles, como vimos, o que estabelece a Política Nacional Ambiental (Lei nº 6.938/81) inicialmente fundamentado na Constituição Brasileira de 1969 (art. 8°, inc. XVII, alíneas c, h e i), com tônica fundamental proteger e recuperar o meio ambiente, de forma a garantir a dignidade da pessoa humana, a vida, e criar condições propícias à consecução de um desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Ainda quanto à intrincada relação existente entre o Direito de Propriedade e a necessidade da proteção ambiental, consubstanciada na função socioambiental da propriedade, há que se ressaltar, mais uma vez, que o legislador da década de 1960 já se ocupava da demanda, tanto que o princípio da função social da propriedade constava da Constituição de 1967 e da Emenda de 1969, e da legislação infraconstitucional. O Estatuto da

---

[365] VERDU, Pablo Lucas. *Curso de Derecho Político*, 1976, vol. 1, p. 46.
[366] Cf. SANTOS, Marcos André Couto. A efetividade das Normas Constitucionais, 2000, p. 156.
[367] SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*, 2001, p. 216.

Terra (Lei n°.4.504/64), de remota memória, já preconizava no seu artigo 2°, § 1°, que "a propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: (...); c) assegura a conservação dos recursos naturais". De igual modo, o Código Florestal (Lei n° 4.771/65) já disciplinava formas de intervenção na propriedade com vistas à proteção ambiental, ligadas à noção de propriedade que cumpre sua função social.

A Carta Magna de 1988 disciplinou a matéria com algumas inovações. De acordo com o artigo 182, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Também, pela Lei Maior, a propriedade urbana cumprirá sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, § 2º). Todavia, as desapropriações de imóveis urbanos deverão ser feitas com prévia e justa indenização em dinheiro (art. 182, § 3º). A função social cumprir-se-á quando a propriedade rural atender, simultaneamente, critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, observados os requisitos arrolados no artigo 186 da Carta Constitucional.

Vimos que compete à União desapropriar imóvel rural por interesse social, para fins de reforma agrária (CF, art. 184). Ademais, mais recentemente, em 18 de julho de 2000, passou a viger a Lei n°. 9.985, que regulamentou o art. 225, § 1°., incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), disciplinando a intervenção do Poder Público na propriedade para fins de proteção e preservação ambientais.

4.3. O Poder Executivo e a (in)eficácia da função socioambiental da propriedade

Sob a ótica do meio ambiente, a tarefa do administrador não é menos hercúlea do que a do legislador, posto que, da mesma forma que esse, encontra-se vinculado ao disposto no texto constitucional e às leis ordinárias ambientais, no que pertine à implementação de políticas públicas que efetivamente resguardem o ambiente. Vários são os obstáculos que permeiam o caminho do administrador. Por um lado, a necessidade de densificar adequadamente termos vagos, ambíguos, vazios e indeterminados que às vezes são utilizados na redação de leis relacionadas com o meio ambiente. Por outro prisma, os órgãos incumbidos das tarefas mais importantes para a efetividade de qualquer política ambiental encontram-se sem estrutura para o mister constitucional que lhes foi imposto, sendo que a situação vem

agravando-se, mormente na esfera federal, com os sucessivos cortes na dotação orçamentária da pasta ambiental.

Não é demais lembrar que, com relação à proteção da fauna e da flora, são os membros dos batalhões de polícia florestal da polícia militar dos Estados que suprem a falta de fiscais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Importa citar que a apreensão do

> "papel desempenhado pela máquina governamental coloca-nos diante da necessidade de prestar mais atenção aos procedimentos que conduzem às decisões no âmbito do Estado-Administração, privilegiando como objeto ao tema do acesso à Justiça, o processo administrativo, ou seja, o conjunto dos atos efetivamente praticados pelos agentes e órgãos da máquina governamental no processamento de demandas — jurídicas ou políticas — que são absorvidas e decididas pela justiça administrativa".[368]

Tais deficiências redundam na inefetividade da Política Nacional de Meio Ambiente, a qual encontra-se subordinada a pressões de segmentos interessados na implantação de modelos de desenvolvimento não-sustentável. Nesse aspecto, oportuna é a opinião de Afonso da Silva, segundo o qual

> "a busca da preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico não raro impõe delimitações à exploração de meios de produção pela exigência de manejo sustentado que, por um lado, impede a utilização acelerada e rendimento mais elevado e, por outro lado, cria custos adicionais de racionalização que os empreendedores sempre procuram evitar". [369]

4.4. O Poder Judiciário e a tutela (in)efetiva da função socioambiental da propriedade

Induvidosa é a importância que exerce o Poder Judiciário na tutela da função socioambiental da propriedade, não só enquanto órgão vinculado aos direitos fundamentais mas, principalmente, enquanto ente fiscalizador e controlador dos atos dos demais órgãos estatais, de tal forma que, além do dever de não interpretar, integrar e aplicar normas em dissonância com os direitos fundamentais, o Poder Judiciário tem o poder de tornar nulo qualquer ato administrativo que se mostre ofensivo a esses direitos, bem como detém o poder de declarar inconstitucional qualquer lei atentatória aos direitos fundamentais.

No que se refere às ações de inconstitucionalidade por omissão e no caso específico do mandado de injunção, é preciso notar que as construções pretorianas retiram qualquer expectativa de sucesso dos aludidos institutos, quanto à concretização e efetivação dos direitos fundamentais, neutralizando, assim, importantes instrumentos de realização da *mens legis.* Não bastassem tais obstáculos instrumentais, verifica-se que o Poder Judiciário enfrenta sérios problemas de interpretação e aplicação das normas constitucionais, mormente aquelas

---

[368] Cf. OLIVEIRA, Luciano; PEREIRA, Affonso Cezar. *Conflitos Coletivos e acesso à Justiça*, 1988, p. 113.
[369] SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional,* 1995, p. 144.

atinentes à questão da função socioambiental da propriedade, havendo uma profunda dissonância nos julgados dos tribunais pátrios, no tocante às ações envolvendo propriedade e proteção ambiental.

Um primeiro aspecto a ser levado em conta no exame dos julgados produzidos é o de que muitos dos operadores do Direito, particularmente juizes e advogados, não estão suficientemente familiarizados com a questão das indenizações por desapropriação indireta em matéria ambiental. Situação um pouco melhor encontra-se com alguma freqüência entre os membros do Ministério Público, os quais, para o pleno exercício da missão que lhes foi conferida pelo art. 129, III, da Constituição — promover o inquérito civil público e a ação civil pública para a proteção do meio ambiente —, vêm buscando se especializar na legislação ambiental, criando Centros de Apoio Operacional Institucional (CAOI) relacionados ao meio ambiente, voltados para o constante aperfeiçoamento das ações. Nessa esteira, valiosa é a lição de Benjamin, para quem

> "no Brasil, infelizmente, ao contrário do que se observa em outros países, como a Alemanha, a teoria da função social da propriedade não tem tido eficácia prática e previsível na realidade dos operadores do Direito e no funcionamento do mercado: a verdade é que, entre nós, a noção ainda não foi, inexplicavelmente, desenvolvida (ou mesmo suficientemente compreendida) no plano doutrinário, daí os percalços jurisprudenciais que enfrentamos. Um balanço objetivo comprova que a concepção apresenta pouco – para dizer nenhum – impacto na forma como são julgados certos casos em que estão em discussão limites internos do direito de propriedade, em particular os de caráter supra-individual, exatamente o cerne de sua operação: inexiste, nesse sentido, exemplo melhor do que o que está sucedendo em termos de desapropriação indireta por proteção ambiental." [370]

Assim sendo, a tendência predominante nos tribunais pátrios é a da indenização por ocorrência de limitação administrativa ao exercício do Direito de Propriedade, no caso de instituição de Áreas de Preservação Permanente pelo Poder Público. Tal equívoco é notado no RE nº 140.224-SP, do Supremo Tribunal Federal, em que assim se decidiu: "as matas de preservação permanente são indenizáveis, visto que, embora proibida a derrubada pelo proprietário, persiste o seu valor econômico e ecológico". Na mesma linha, decisão do Superior Tribunal de Justiça em recurso especial n°. 228.942 – Santa Catarina, julgado em 04.05.00, tendo como Relator o Ministro Paulo Gallotti e a seguinte ementa:

> "Ação de Indenização. Desapropriação indireta. Área de Preservação Permanente. Propriedade Particular. Legitimidade Passiva do Município. Recurso Especial. Contrariedade à Lei Federal e Dissídio Pretoriano. Divergência Comprovada. Recurso Conhecido e Provido.
> I – Lei municipal declarando área particular de preservação permanente, restringindo o direito de propriedade do autor, leva à obrigação de ressarcir eventuais prejuízos sofridos pelo proprietário, sendo evidente, pois, o interesse de agir.
> II – O município é parte legítima para figurar no pólo passivo da relação processual, uma vez que as limitações no uso da floresta que cobre a área 'sub judice' decorreram da edição da lei municipal, fundamento do pedido de indenização".

[370] BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord). *Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão*, 1993, p. 52.

A respeito, afirma Mangueira que

> "a impropriedade do raciocínio começa no seu enunciado, pois vimos que as áreas de preservação permanente criadas por lei não são limitações administrativas ao direito de propriedade, porque nascem com o próprio direito de propriedade, do qual são inseparáveis. Logo, o entendimento jurisprudencial não guarda a menor harmonia com os pressupostos caracterizadores da propriedade constantes em nosso ordenamento jurídico".[371]

Posta desta forma a dimensão do problema, é possível concluir que, a se manter o entendimento pretoriano de indenizabilidade da cobertura vegetal em casos de desapropriação direta e indireta, ou em outros tipos de restrições ambientais, em que a possibilidade de exploração econômica do bem inexiste, qualquer que seja a razão estará se legalizando o enriquecimento ilícito.

Avançando no debate, quanto à instituição de parques, o TJ de São Paulo, valendo-se do princípio constitucional da função socioambiental da propriedade, adotou o entendimento de não-cabimento de indenização apenas em face da criação de parques, consoante demonstra o Acórdão prolatado pela 1ª Câmara Cível de Férias do Tribunal de Justiça de São Paulo, nos embargos infringentes n° 277.209-2/0-01, que teve como relator o Desembargador Felipe Ferreira, no julgamento de 11.03.97, donde se extrai a seguinte ementa:

> "Embargos infringentes. Desapropriação indireta. Área situada no Parque Estadual de Jacupiranga. Inexistência de apossamento administrativo. Área inexplorada. Ausência de prova do efetivo dano. Ação improcedente. Embargos rejeitados".

Há que se ressaltar, também, que a questão não se encontra pacificada, sendo fácil notar que a maior parte dos julgados do TJSP, STJ e STF direcionou-se para a indenizabilidade por desapropriação indireta dos imóveis situados no Parque Estadual, a exemplo da decisão prolatada pelo STJ no agravo regimental impetrado em sede de recurso especial n° 146.358 – Paraná, cuja Relatora foi a Ministra Eliana Calmon, de onde se tem a ementa a seguir:

> "Administrativo – Agravo Regimental – Desapropriação Indireta – Criação de Parques de Preservação Ambiental – Serra do Mar – Parque de Morumbi – Precedentes.
> 1. A criação de parques de preservação ambiental deve respeitar o direito à propriedade.
> 2. A limitação administrativa que impede o uso, gozo e disposição da totalidade de uma determinada área desnatura-se em uma verdadeira desapropriação indireta, diferentemente das limitações do Código Florestal, relacionadas às matas de preservação permanente. Precedentes.
> 3. Agravo Regimental improvido".

Analisando os julgados antes transcritos, resta reconhecer que o princípio da função social da propriedade tem sido mal definido na doutrina e jurisprudência pátrias. Enquanto as limitações referem-se ao exercício do Direito de Propriedade, a função social consubstancia

---

[371] MANGUEIRA, Carlos Octaviano de M. Função social da propriedade e proteção ao meio ambiente: notas sobre os espaços protegidos nos imóveis rurais, 2000, p. 239.

esse Direito, ou seja, é parte estrutural dele. Na verdade, o que se observa é um apego exagerado a uma concepção individualista da propriedade, um afã de ressurreição do direito natural de propriedade, para satisfazer interesses da burguesia, que carecia de uma legitimidade superior àquelas que eram conferidas à realeza e nobreza. O problema maior — parece-nos — é a indenizabilidade em razão de restrições ambientais. Diz respeito aos limites e fundamentos de decisões emanadas do Poder Judiciário, alicerçadas, equivocadamente, nas bases individualistas do direito privado e atentatórias ao patrimônio público.

Como exemplo, transcrevemos abaixo denúncia feita pelo *Jornal Verde,* nº 74, p. 2, sob o título *Ecologia e Direito Civil – Ações bilionárias ameaçam os erários públicos*, em que se registram as palavras do Juiz de Direito Antônio Silveira Ribeiro dos Santos declarando que " o Poder Judiciário está de mãos atadas porque não lhe cabe ferir o art. 524 do Código Civil".[372] Referida reportagem traz denúncias sobre o valor das indenizações que o Estado de São Paulo foi condenado a pagar, em ações de desapropriação indireta em áreas especialmente protegidas, como parques e reservas. Esse montante — R$ 47 bilhões, segundo o artigo — seria o resultado da ação questionável de proprietários, advogados e peritos. Em face desses fatos, a Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo editou o Aviso 254/96, recomendando a intervenção do Ministério Público nas ações de desapropriação direta e indireta em áreas de interesse ecológico.[373]

Notícia do jornal *O Estado de São Paulo* dá-nos conta de desapropriação de terras localizadas no Parque Estadual da Serra do Mar em que a Fazenda do Estado foi condenada a pagar mais de R$ 104.000,00 por alqueire, quando, nas melhores terras do estado paulista, em área situada na chamada *Califórnia Brasileira*, região de Ribeirão Preto e São José do Rio Preto, o alqueire de terra é comercializado em valores que giram entre R$ 19.000,00 e R$ 29.000,00. [374] Cumpre esclarecer que a Comissão Parlamentar de Inquérito instalada terminou

---

[372] *Revista de Direito Ambiental*, ano 3, nº 9, jan/mar-1988, p. 82.

[373] Acórdão publicado na *Revista de Direito Ambiental,* 2000, ano 2, vol. 5, p. 127: Ap. Civ. 256.302-2 – TJSP, 16ª Câmara cível, voto do Relator Des. Manoel de Queiroz Pereira Calças.

[374] Em oportunidade anterior a própria Procuradoria passou a investigar as indenizações suspeitas. Consta da matéria que "o Governador Mário Covas encomendou à Procuradoria-Geral do Estado levantamento completo sobre a situação e o número de ações judiciais abertas contra a Fazenda Pública para pagamento de indenizações, movidas por proprietários de áreas situadas em parques, estações ecológicas e reservas ambientais. A partir de 1977, com a criação do Parque Serra do Mar, o Estado promoveu várias desapropriações de terras com o objetivo de proteger riquezas naturais. Covas foi alertado pela Procuradoria sobre a existência de uma 'criminosa indústria' de indenizações pagas pelo Estado a proprietários de terras que poderiam ser usadas para exploração de madeira ou outra atividade econômica, mas foram desapropriadas. Há suspeitas de supervalorização das terras, atestada através de laudos periciais que servem de base para as decisões da Justiça. Engenheiros da Procuradoria estão comparando valores pagos pelas áreas desapropriadas com os preços praticados em outras regiões. A primeira constatação: o Tesouro pagou aos proprietários nos últimos anos indenizações de cinco a sete vezes superiores ao valor de mercado das terras" (*Jornal O Estado de São Paulo,* edição de 23.03.95).

os trabalhos de investigação e enviou cópia final de toda a apuração para os órgãos envolvidos (TJSP, MPSP, PGSP etc.), apontando a participação, no esquema da indústria de indenizações milionárias, de peritos, oficiais de Cartório de Registro de Notas, advogados, juízes, promotores, procuradores do Estado e até Ministros de Tribunais Superiores.

Superada tais questões, tem-se que outro problema comumente verificável diz respeito à complexidade da questão ambiental em sede de tutela jurisdicional. Dentre outras coisas, regras para uma contabilidade da natureza são ainda pouco conhecidas, reinando o improviso quando se trata de fixar — em dinheiro — a extensão do dano ambiental e o valor de propriedades que, em alguns casos, não são aproveitáveis para a agricultura ou pecuária e só com muito investimento e preservação integral do ecossistema teriam condições de ser exploradas pelo ecoturismo. Noutra banda, conforme denuncia Benjamin, os degradadores

> "descobriram que, em vez de procederem com atos frontais de desrespeito às normas ambientais existentes, era-lhes mais fácil e lucrativo espoliar o meio ambiente simplesmente brandindo seu direito de propriedade, fazendo uso da técnica – no mais, absolutamente legítima – da desapropriação indireta".[375]

Não é outro o entendimento de Borges, para quem

> "o maior fator para a não-aplicabilidade adequada das normas constitucionais e ambientais é o limitado entendimento por parte de seus executores acerca das mesmas. Em relação especificamente à função social/ambiental da propriedade como requisito para garantia do direito de propriedade e como função atribuída ao Estado e ao particular, o que se alega para justificar a não-aplicação da norma constitucional é que não existe regulamentação que dê o conceito de função ambiental da propriedade, mesmo frente ao art. 186 da C.F." [376]

Conclui-se amiúde que, embora formalmente eficaz, padecem as normas constitucionais referentes à função socioambiental da propriedade de falta de efetividade — força operativa no mundo dos fatos — ocasionada pelo desencontro hermenêutico verificado nos tribunais pátrios. Essa posição tradicional dos Tribunais Superiores dificulta a construção de um novo conceito que efetivamente valore o meio ambiente, elevando-o ao mesmo patamar da propriedade privada. Não é demais lembrar que a plenitude da tutela jurisdicional é consagrada no artigo 5º, XXXV, da CF vigente. Daí a importância de a Justiça se fazer presente e efetiva no exame de quaisquer argüições do cidadão sobre atos do Poder Público que se revistam de inconstitucionalidade ou sejam lesivos a direitos subjetivos. [377]

---

[375] BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord). *Dano ambiental, prevenção, reparação e repressão*, 1993, p. 11.
[376] BORGES, Roxana C. Brasileiro. Função Ambiental da Propriedade, 1988, pp. 67-85.
[377] Nesse sentido a Súmula nº 473 do STF: "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos, ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial".

Capítulo Quinto
CONTROLE JURISDICIONAL DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA: UM INSTRUMENTO DE GARANTIA DO EXERCÍCIO DA CIDADANIA

5.1. O Direito à tutela jurisdicional em face da discricionariedade do ato administrativo

5.1.1. A Constituição Federal e a garantia da tutela jurisdicional

A garantia da plenitude da tutela jurisdicional tem previsão no artigo 5º, XXXV, da vigente Constituição Federal Brasileira, segundo o qual "a Lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Na verdade, com a Carta Magna de 1988, as alterações produzidas no exercício da função jurisdicional, além de denunciarem um crescimento inédito da sua influência social, também retiraram os juizes do elenco de figurantes do Estado moderno, acendendo-os a protagonistas.

Com efeito, a constitucionalização dos princípios da administração pública e dos princípios gerais do Direito, o Poder Judiciário foi autorizado a examinar a conformidade dos atos administrativos com a lei, exercendo o controle de seus aspectos vinculados, com base no princípio da legalidade, e também em aspectos não vinculados desses atos, em face dos demais princípios constitucionais da administração pública, da publicidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, da boa-fé, da probidade administrativa, da razoabilidade e da proporcionalidade, da igualdade e da isonomia.[378]

Segundo a doutrina dominante, até mesmo a categoria dos atos políticos podem ser objeto de um controle mais efetivo. Para Cavalcanti, nem mesmo atos políticos estariam totalmente imunes ao controle judicial, pois "será sempre necessário que a própria Justiça verifique a natureza do ato e suas conseqüências perante o direito individual do postulante".[379]

Entretanto, no exame dos fundamentos políticos do ato, ao Poder Judiciário estaria vedado adentrar seu conteúdo, valorando seus motivos.[380] Nessa direção também Meirelles[381] e Mello,[382] que asseveram serem tais atos também controláveis pelo Poder Judiciário. Por

---

[378] Cf. MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública,* 1999, p. 115.
[379] CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Breves considerações sobre o controle da função administrativa e a plenitude da tutela jurisdicional, 1997, pp. 83-84.
[380] CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Ob. cit., p. 86.
[381] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro,* 1997, p. 58.
[382] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional,* 1999, p. 73.

isso, acompanhamos o entendimento conclusivo de Cavalcanti, para quem, hoje, dificilmente se mantém a afirmação da não-incidência de controle sobre os atos de governo.[383]

Na verdade, a Constituição Federal cuida com acuidade da administração pública, mas pouco trata da figura do Governo, permanecendo sem controle os aspectos políticos e os atos do Estado representativos dos chamados atos de governo. A situação tende a mudar, em face da progressiva jurisdicização da conduta do Estado. Nas palavras de Cavalcanti, "da predominância do político ou do jurídico é que ter-se-á um maior ou menor nível de controle jurisdicional".[384]

Esse limite do controle jurisdicional sobre atos políticos tem relação direta com o nível de juridicidade, vale dizer, de acordo com o nível de normatividade que regula os atos praticados pelos agentes públicos no exercício da função superior do Estado. Aliás, a atual Constituição Brasileira ampliou "o campo jurídico objeto de tutela, não só pela adoção de novos Direitos e interesses legalmente protegidos, mas também pela ampliação dos mecanismos e instrumentos de controle dos atos e omissões juridicamente relevantes do Estado".[385]

Tal dispositivo vem traduzir o sentido e a abrangência do direito subjetivo já consagrado pela jurisprudência brasileira e defendido pela doutrina como forma de garantir os direitos da sociedade frente à Administração.[386] A propósito, há de se observar que, em sendo a ação ou omissão governamental danosa a direito subjetivo ou a interesse legítimo, configurando ato ilícito — que deixou de ser exclusivamente político —, esse será passível de controle jurisdicional, de forma a ser invalidado e se fazer efetiva a obrigação de ressarcimento.[387]

5.1.2. Princípios e regras na Administração

Um dos campos mais em evidência no Direito Público contemporâneo é a sua principiologia, constitucionalmente normatizada, cuja função precípua é a atuação governamental, inclusive a jurisdicional. O ordenamento jurídico vigente — composto de

---

[383] CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Breves considerações sobre o controle da função administrativa e a plenitude da tutela jurisdicional,, 1997, pp. 77.
[384] CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Ob. cit., pp. 78-79.
[385] Cf. CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Ob. cit., pp. 80 e 82.
[386] Cf. CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Ob. cit., p. 97.
[387] Cf. FERREIRA, Sérgio de Andréa. A Moralidade na Principiologia da Atuação Governamental, 2000, p. 7.

princípios e regras que orientam as relações jurídicas entre a administração pública e o cidadão — norteia toda a atividade estatal.[388]

Na realidade, há uma discussão doutrinária sobre a conceituação de princípios e regras, predominando o entendimento de que o Direito decompõem-se em princípios e regras. Esse fato delimita dois campos distintos, embora não estanques: o da juridicidade – Direito por princípios, e o campo da legalidade – Direito por regras, contido no primeiro. Moraes assevera que, no domínio do Direito Administrativo, o princípio da juridicidade da administração substitui o princípio da legalidade, englobando-o. Ademais, a autora afirma que, hoje, permite-se ao juiz, além da verificação da conformidade do ato administrativo à lei, o exame de sua compatibilidade com outros princípios constitucionais distintos da legalidade. Isso porque,

> "moderna compreensão filosófica do direito, marcada pela normatividade e constitucionalização dos princípios gerais do direito e pela hegemonia normativa e axiológica dos princípios, com a conseqüente substituição, no direito administrativo, do princípio da legalidade pelo princípio da juridicidade, demanda, por um lado, uma redefinição da discricionariedade, e, por outro lado, conduz a uma redelimitação dos confins do controle jurisdicional da administração pública".[389]

Ademais, os princípios gerais do Direito, especialmente os princípios constitucionais da Administração Pública, consagrados explícita ou implicitamente na Carta Magna, bem como a proteção constitucional aos direitos fundamentais, são limitações jurídicas ao exercício da discricionariedade. A propósito, concorrem para conter a discricionariedade, a razoabilidade, a proporcionalidade, a lealdade, a boa fé e a isonomia, sujeitando os administradores a parâmetros de obediência intransponíveis. Importante ter em conta que a quebra de um princípio jurídico é suficiente para invalidar todo e qualquer ato do Estado, porquanto, como leciona Mello,

> "violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a forma mais grave de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra".[390]

Dentre as inovações da Constituição de 1988, destacamos o preceito do artigo 37:

> "A Administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: (...) § 6º: As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa".

---

[388] Cf. FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal, 2000, p. 4.
[389] MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública,* 1999, pp. 168, 177-178.
[390] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo,* 1999, p. 630.

Importa registrar que, atualmente, nem sempre se conseguem traçar com nitidez as fronteiras entre os diversos ramos do Direito, em especial entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo. Segundo Miranda, "o princípio da legalidade da administração pressupõe o da constitucionalidade das leis" e "o alargamento da intervenção do poder público na vida econômica, social e cultural e as mutações sofridas pela lei têm levado a alguma indefinição acerca das matérias que devem receber a qualidade de constitucionais e de outras que devem ter-se por administrativas".[391]

Na opinião de Moraes é cabível ao Poder Judiciário, além de aferir a legalidade dos atos administrativos — sua conformidade com as regras jurídicas, o controle de juridicidade —, também verificar a compatibilidade da atividade administrativa com os outros princípios da administração pública, além do da legalidade, que se reveste do caráter de controle de constitucionalidade dos atos normativos, pois aqueles princípios se encontram positivados na Lei Fundamental.[392]

Presentes os princípios constitucionais da atividade administrativa, já enumerados, em especial os da Legalidade e Moralidade, opina Cavalcanti que não mais se justifica o descumprimento de decisão judicial pela Administração Pública, seja por ação ou omissão, constituindo-se procedimento mais reprovável do que conduta similar de particular.[393] A respeito,

> "a Administração Pública é algo mais que uma parte processual. Os que a integram exercem uma função pública, estão investidos de poder, integram o Poder Público para realizar fins de interesse geral O descumprimento de fato constitui uma lesão ao direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva".[394]

Por fim, vinculam-se à transparência dos atos administrativos os princípios da publicidade e da motivação. Eles viabilizam o controle jurisdicional da administração pública, constituindo-se uma exigência da cidadania.

5.1.3. Os direitos subjetivos e os interesses legalmente protegidos

Segundo Mello, é desnecessária a distinção entre Direito subjetivo e interesse legalmente protegido frente ao sistema brasileiro, em face da nossa unidade de jurisdição,

---

[391] MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional,* 1997, p. 21.
[392] MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública,* 1999, p. 26.
[393] CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Breves considerações sobre o controle da função administrativa e a plenitude da tutela jurisdicional, 1997, pp. 91ss.
[394] Cf. PEREZ, Jesús González. *Manual de Practica Forense Administrativa*, 1993, p. 273.

diversa de outros sistemas de jurisdição dual.[395] Já Cavalcanti entende que "os direitos do indivíduo frente ao Estado têm sempre a sua fonte primária e essencial na lei. Algumas vezes bastam o enunciado legal e o preenchimento pelo indivíduo de certas condições de fato e de direito, que a lei prescreva, para que comece a existir o direito subjetivo do administrado...", inclusive situações que, em verdade, podem tratar-se de tutela de interesses legalmente protegidos.[396]

Em suma, sempre que a Administração violar a ordem jurídica, acarretando, por conseguinte, prejuízos ao administrado, assiste a esse, independentemente da situação em que colocado, a devida proteção jurisdicional. O que realmente importa é a efetiva proteção do cidadão ante à Administração Pública. Por certo, a ampliação do elenco de direitos e interesses tuteláveis — individuais, coletivos e difusos — trouxe "grande dimensão ao controle jurisdicional da função administrativa".[397]

5.2. A discricionariedade do ato administrativo e o dever da melhor solução

5.2.1. Competência discricionária

Sabemos que na prática de atos e fatos jurídicos pelo órgão governamental, ou no exercício dos poderes conferidos ao administrador, a lei pode ter deixado uma lacuna a ser preenchida pelo administrador, em cujo campo se insere a discricionariedade. A medida dessa discrição é o espaço da atuação dos órgãos públicos em que lhes é deixado pela lei, a ser coberto por critérios de conveniência, de oportunidade, de utilidade, de economicidade, de técnica, visando sempre ao interesse dos administrados.

Na verdade, ao exercer a competência discricionária, o administrador sujeita-se aos limites fixados na lei, aos princípios constitucionais da administração pública, bem como aos princípios gerais de Direito. Na verdade, a autoridade administrativa deve buscar a melhor solução e a menos onerosa para os direitos e liberdades que compõem a cidadania.

À vista do caráter multifário dos fatos da vida, a lei outorga ao administrador alguma margem de liberdade, de forma que ele pondere as circunstâncias e atenda à finalidade legal. Conforme ensina Mello, o administrador está adstrito, em face do seu dever discricionário, a escolher a solução que melhor atenda ao interesse público, à finalidade da lei, pois esta tem

---

[395] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Prestação jurisdicional dos interesses legítimos no Direito Brasileiro, 1989, p. 93.
[396] CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Breves considerações sobre o controle da função administrativa e a plenitude da tutela jurisdicional, 1997, p. 97.
[397] Cf. CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Ob. cit., p. 101.

por fim adequar-se às circunstâncias concretas. Ademais, segundo o autor, mérito é o campo de liberdade inserido pelo legislador na lei para aplicação ao caso concreto pelo administrador, obedecendo a critérios de conveniência e oportunidade na decisão entre duas ou mais alternativas possíveis, presente a finalidade legal. O ato discricionário pode ocorrer em situações de imprecisão da situação fática prevista na norma; no comando da norma, quando houver alternativas de conduta para o agente público; ou, ainda, nas situações em que a finalidade da norma destoa da doutrina majoritária.[398]

Daí concluir-se que o poder discricionário não é conferido ao administrador para que ele atue conforme suas vontades e convicções pessoais, mas, antes, para que avalie, diante do caso concreto, qual a melhor solução que atende ao escopo legal. A discrição se expressa no conteúdo (objeto) do ato administrativo, excetuada a hipótese em que a lei faculta ao administrador omitir-se da prática do ato. Ainda consoante o autor, cuja opinião não é majoritária dentre os doutrinadores, no caso de discricionariedade observa-se um vício objetivo, um desvio de intenção que conduz à finalidade diversa da almejada pela lei.[399]

Segundo Moraes, a discricionariedade se revela quando o administrador exerce a liberdade de decisão, por meio da ponderação comparativa de interesses, integrando a norma aberta, seja procedendo à complementação, mediante valoração e aditamento dos pressupostos, de fato, necessários à edição do ato administrativo (discricionariedade quanto aos pressupostos); seja decidindo se e quando vai editá-lo (discricionariedade de decisão); seja escolhendo seu conteúdo, dentre alternativas previstas pelo Direito, assim compreendido como um conjunto de princípios e regras (discricionariedade de escolha optativa); ou, ainda, colimando conteúdo do ato administrativo descrito com lacunosidade na lei (discricionariedade de escolha criativa).[400]

Em outras palavras, a discricionariedade é a margem de liberdade de decisão conferida pela norma ao administrador para que este possa, mediante a ponderação comparativa dos interesses envolvidos no caso específico, proceder à concretização do interesse público indicado e, assim, presente os princípios constitucionais da administração pública e os princípios gerais de Direito, além dos critérios extrajurídicos de conveniência e oportunidade: i) mediante valorização e aditamento, complementar os pressupostos de fato necessários à edição do ato administrativo; ii) decidir quando e se ele deve ser praticado; iii) escolher, dentre mais de uma opção igualmente pré-fixada pelo Direito, o conteúdo do ato

---

[398] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional,* 2000, p. 177.
[399] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. cit., p. 179.
[400] MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública,* 1999, p. 27.

administrativo; iv) por meio da configuração de uma conduta não pré-fixada mas aceita pelo Direito, colmatar o conteúdo do ato.[401]

No dizer de Ferreira, o Poder Público atua discricionariamente quando, praticando atos e fatos no exercício de poderes e faculdades, ficam reservados à sua discrição, aspectos de sua atividade representados pela escolha do objeto, do resultado do ato, uma vez apreciados os motivos e as condicionantes da atuação.[402] Tais atos têm seu balizamento próprio, a ensejar o controle externo, inclusive o jurisdicional.

Em suma, a doutrina majoritária entende que a discricionariedade administrativa constitui-se uma prerrogativa concedida pelo Direito Positivo à administração pública que lhe permite inserir, de modo controlado e delimitado, critérios de conveniência e oportunidade na formação da vontade administrativa, podendo ocorrer quando a lei estabelece expressamente mais de uma opção para a ação administrativa no caso concreto; quando se omite em fixar o motivo ou objeto do ato administrativo; ou, ainda, quando empregados no texto normativo termos com larga dimensão semântica – os chamados conceitos jurídicos indeterminados.[403]

Vale mencionar que os atos discricionários podem ser invalidados, se editados desconsiderando-se as circunstâncias fáticas condicionantes de sua prática ou quando desrespeitarem limitações jurídicas ao exercício da discricionariedade, ou seja, quando afronta parâmetros jurídicos traçados pelos princípios constitucionais da Administração Pública.

5.2.2. Conceitos determinados e indeterminados

O enunciado das normas jurídicas pode encerrar conceitos determinados e indeterminados. A indeterminação de enunciados lingüísticos e de fatos subjacentes à norma pode gerar a incerteza ou indeterminação dos conceitos. Dentre esses conceitos indeterminados, situam-se as categorias dos conceitos vinculados e dos não-vinculados, podendo, estes últimos, ser discricionários, ou não. Os conceitos indeterminados serão discricionários quando compreenderem a complementação do tipo aberto, encerrarem um conflito axiológico, além de ocorrer uma ponderação valorativa dos interesses concorrentes, à luz do interesse público, alvitrado pela norma jurídica.[404]

---

[401] MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública,* 1999, p. 66.
[402] FERREIRA, Sérgio de Andréa. A moralidade na principiologia da atuação governamental, 2000, p. 79.
[403] Cf. FRANÇA,Vladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal, 2000, p. 84.
[404] Cf. MORAES, Germana de Oliveira. Ob. cit., p. 68.

A teoria dos conceitos jurídicos indeterminados teve origem na associação da idéia de ilimitado controle jurisdicional de sua aplicação, contrapondo-se ao controle jurisdicional limitado da discricionariedade. Na verdade, no Direito brasileiro, o que fundamenta a possibilidade do controle jurisdicional da aplicação dos conceitos indeterminados é o princípio constitucional do direito à tutela jurisdicional efetiva dos conceitos indeterminados (art. 5º, XXXIV). Caso se confirme existirem conceitos indeterminados, ao Judiciário cabe conferir se o administrador, ao aplicar a regra, manteve-se no campo significativo de sua aplicação ou se o desconheceu. Na hipótese de restarem alternativas que atendam à finalidade legal, não caberia ao Judiciário revê-la.[405]

Com efeito, pode existir uma categoria de conceitos indeterminados, cuja valoração administrativa pode se mostrar insuscetível de controle jurisdicional pleno. Ao juiz incumbiria verificar se, no enunciado da norma aplicada, há conceitos indeterminados. Em caso afirmativo, examinar a indeterminação do conceito, decidindo se envolve ou não o exercício de discricionariedade administrativa. Caso não se relacionem à discricionariedade, deve o jurista

> "analisar se a indeterminação do conceito é condicionada apenas pela linguagem ou se seu preenchimento semântico carece de avaliação ou valoração da situação concreta. Depois, se as situações alcançadas pela norma se definem em função das circunstâncias de tempo e de lugar, com recurso a juízo de prognose ou não. Se prescindir do juízo de prognose, continua no campo da vinculação. Se a valoração administrativa dos conceitos indeterminados se faz mediante um juízo casual-teorético, ou seja, se ocorrem conceitos de prognose, há uma área de livre decisão administrativa, de modo que somente se admite parcial controle jurisdicional".[406]

De se considerar que o princípio da publicidade, ao lado da obrigatoriedade de motivação das decisões administrativas, viabiliza o controle jurisdicional. O emprego da discricionariedade e também de conceitos indeterminados é técnica legislativa tradutora da abertura das normas jurídicas que necessita de complementação. No caso da discricionariedade, a complementação ocorre por meio de um juízo comparativo de ponderação valorativa dos interesses concorrentes, baseado em critérios de aptidão, exigibilidade e proporcionalidade em sentido estrito. No tocante aos conceitos indeterminados, a sua valoração administrativa envolve um juízo de prognose, em face de um critério de aptidão ou adequabilidade.[407]

Assim, firmamos convicção no mesmo sentido de Moraes porquanto, quando da atividade não vinculada da administração pública — discricionariedade e valoração

---

[405] Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional,* 2000, p. 198.
[406] Cf. MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública,* 1999, p. 195.
[407] MORAES, Germana de Oliveira. Ob. cit., p. 197.

administrativa de conceitos indeterminados — resultar lesão ou ameaça a Direito, cabe sempre o controle jurisdicional, presente o princípio constitucional da legalidade e, sobretudo, à luz dos demais princípios constitucionais da administração pública, de publicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, do princípio constitucional da igualdade e dos princípios gerais de direito da razoabilidade e da proporcionalidade, de forma a invalidar atos lesivos ou ameaçadores de Direito e, até mesmo, se necessário, determinar a substituição de seu conteúdo por outro indicado judicialmente.[408]

5.2.3. Poder discricionário e poder vinculado

Já se viu que o Direito é dinâmico e nem toda atuação do Poder Público, seja no campo administrativo, legislativo, ou mesmo jurisdicional, está preestabelecida em regras jurídicas. Por isso, dentro do que a lei prescreve, o órgão público conta com uma dose de escolha, de autodeterminação, que deve visar ao interesse público e social — o campo da discricionariedade. O poder conferido pela discrição traduz-se numa margem de opção no tocante a atuar, ou não, à forma e aos resultados da atividade governamental, mercê de uma margem de apreciação, de valoração, de ponderação dos antecedentes que se lhe apresentam, objetivando a consecução do fim colimado na regra. Já o poder vinculado é a capacidade do órgão público de cumprir a lei — *lato sensu*, abarcando as várias frontes normativas —, de atender a seus deveres e obrigações, submetido ao império do princípio da legalidade.

É preciso ressaltar que, no controle da juridicidade da atuação administrativa não vinculada, deve o juiz vencer etapas assim resumidas por Moraes: i) extrair do sistema constitucional os critérios de controle jurisdicional; ii) fixar as fronteiras da sindicabilidade judicial da atividade administrativa não vinculada; iii) ditar as conseqüências de sua atuação revisora.[409]

Os dois poderes — discricionário e vinculado — conceitualmente estariam em oposição. A vinculação não deixa espaço para a discrição, o que difere do pensamento de Ferreira, segundo o qual os dois poderes se complementam. Ademais, na visão do autor, ao lado da legalidade, que baliza o poder vinculado, surge um novo princípio, o da eficiência (art. 37, *caput,* da CF), que seria a meta do uso do poder discricionário.[410]

---

[408] MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública,* 1999, p. 199.
[409] MORAES, Germana de Oliveira. Ob. cit., p. 78.
[410] FERREIRA, Sérgio de Andréa. A Moralidade na Principiologia da Atuação Governamental, 2000, p. 112.

Em nosso entendimento, e na esteira de Moraes, uma vez reconhecido que inexistem atos completamente discricionários, a distinção entre as categorias dos atos vinculados e discricionários desaparece, definindo como discricionários tão-somente alguns aspectos ou elementos dos atos administrativos. Daí evoluir-se para o controle meramente negativo da atuação administrativa discricionária, culminando-se com o reconhecimento judicial das situações em que há eliminação da discricionariedade ou redução da discricionariedade a zero, que conduzem à admissibilidade de uma jurisdição, senão substitutiva, complementar à administração.[411]

5.2.4. O princípio da legalidade

No Estado de Direito o poder é tripartido e emana do povo. Toda atividade estatal daí decorrente, inclusive a prática administrativa, exsurge de norma que expressa a vontade do povo e, portanto, deve seguir os dispositivos legais e constitucionais. Vale dizer que, as atividades administrativas precisam estar em consonância com a lei. Daí Mello afirmar que o poder discricionário só autoriza a ação administrativa que a lei permitir, ou seja, o agir do administrador necessariamente pressupõe prévia autorização legal.[412]

Por isso, os agentes estatais estão obrigados, como um dever e não um poder, a buscarem atingir, nas suas atividades, as finalidades do ordenamento jurídico. A tais agentes são imputados alguns poderes de forma que possam perseguir o objetivo da lei no interesse público, algo inerente ao exercício da sua função como agente estatal. Mello deixa claro que a discricionariedade do administrador não reside no poder para fazer escolhas livres, mas, sim, suas escolhas precisam estar adstritas à solução que melhor atenda ao interesse público.[413]

Há que se considerar, também, que ao Judiciário atribui-se o controle das leis mediante um juízo de valor da proporcionalidade e da razoabilidade da norma legal, não podendo ser a vontade da lei substituída pela vontade do juiz. A este incumbe pesquisar a fidelidade do ato legislativo aos objetivos essenciais da ordem jurídica, na busca da estabilidade entre o poder e a liberdade. No dizer de Tácito, "protegendo direitos e liberdades contra a incongruência de leis injustas, não devem os juizes ingressar em desvio equivalente, convertendo-se em legislador alternativo, tão desarrazoado quanto o condenável despautério legislativo".[414]

---

[411] MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública,* 1999, p. 77.
[412] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional,* 2000, p. 116.
[413] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. cit., p. 117.
[414] TÁCITO, Caio. *O princípio da razoabilidade das Leis. Temas de Direito Público – Estudos e Pareceres,* 1997, pp. 487ss

Além disso, ensina esse autor, com propriedade, que, "a rigor, o princípio da razoabilidade filia-se à regra da observância da finalidade da lei que, a seu turno, emana do princípio da legalidade". A harmonia perfeita entre os meios e os fins, a comunhão entre o objeto e o resultado do ato jurídico são, pois, pressupostos para a legalidade.[415]

5.2.5. O principio da moralidade: Direito e Moral

Ao longo do texto constitucional vigente verificamos inúmeras referências à moralidade e a valores éticos, em especial o dispositivo constante do art. 37, *caput*, que afirma o princípio da moralidade. Ensina Ferreira que "o sentido próprio da moralidade, que se expressa, especificamente, na noção de probidade e na de decoro, é a de honestidade, de dignidade".[416] Para Peixoto, o princípio da moralidade tem alcance metajurídico, havendo casos em que é a moral, e não o Direito, que recomenda o ato honesto. O autor destaca ser relativamente moderna a distinção entre as duas disciplinas e que "nem tudo o que é permitido juridicamente é moral".[417]

A moralidade, como fator de ilicitude, está presente no Direito. Prova disso é a noção de objeto ilícito, prevista no Código Civil (art. 104, II e 166, II), de onde se extrai que a contrariedade à moral está, no particular, incluída na contrariedade ao Direito. Bem lembra Ferreira, que "o aspecto moral tem-se, efetivamente, inscrito no campo da validade dos atos jurídicos".[418]

Por último, é preciso distinguir, nesse campo da moralidade administrativa, entre bens jurídicos cuja tutela, com finalidade genérica, é atribuída à competência do órgão público, como saúde, segurança, defesa nacional, e outros, cujos interesses são bem específicos, concretos, atendidos pelo objeto, pelo resultado do ato praticado, por exemplo, a interdição de um estabelecimento por motivos sanitários.

---

[415] TÁCITO, Caio. *O princípio da razoabilidade das Leis. Temas de Direito Público – Estudos e Pareceres,* 1997, pp. 487ss.
[416] FERREIRA, Sérgio de Andréa. A Moralidade na Principiologia da Atuação Governamental, 2000, p. 122.
[417] PEIXOTO, Matos. *Curso de Direito Romano*, 1960, p. 204.
[418] FERREIRA, Sérgio de Andréa. Ob. cit., p. 123. A noção de moralidade administrativa é também assim apresentada por Antônio José Brandão (Moralidade Administrativa, 2000, p. 49): "infringe a moralidade administrativa o administrador que, para atuar, foi determinado por fins imorais ou desonestos, bem como aquele que desprezou a ordem institucional e, embora movido por zelo profissional, invade a esfera reservada a outras funções, ou procura obter mera vantagem para o patrimônio à sua guarda. Em ambos estes casos, os seus atos são infiéis à idéia que tinha de servir, pois violam o equilíbrio que deve existir entre todas as funções, ou, embora mantendo ou aumentando o patrimônio gerido, desviam-no do fim institucional, que é o de concorrer para a criação do bem-comum".

5.2.6. Ainda o princípio da moralidade: desvio, abuso e excesso de poder

O desvio de poder é definido por Mello como a "utilização de uma competência em desacordo com a finalidade que lhe preside a instituição". O autor entende que o Estado de Direito deve pautar-se nas regras gerais e impessoais traçadas pelo legislativo, destacando, nesse particular, a relevância do princípio da legalidade estrita, para que a administração fique resumida a cumprir a lei e expresse a vontade popular. O desvio de poder estaria configurado, portanto, quando há a busca de um fim lícito por meio impróprio, ou quando esse fim é buscado à margem de qualquer interesse público, ocorrendo com mais freqüência o exercício do poder discricionário.[419]

Mello esclarece ser comum o vício de intenção no desvio de poder. Entretanto, afirma não se poder generalizar, pois nem todo desvio de poder traz consigo um vício de intenção tal como perseguição, favorecimentos, nepotismo, dentre outros, decorrendo, por vezes, de uma escolha equivocada do administrador em relação ao real interesse público. Também ensina o autor que há casos de desvios caracterizados pela equivocada sobreposição do administrador à lei, eis que este estaria adstrito aos fins legais e à forma de execução previamente estabelecida. E conclui afirmando que os vícios de intenção, conscientes ou não, resultam de um desencontro objetivo da finalidade legal e da competência que invalida o ato, pois estaria constatado o desvio de poder.[420]

Na verdade, o que se verifica é um descompasso entre a finalidade a que serviu o ato e a finalidade legal a qual deveria servir, havendo uma dissonância entre a norma abstrata — lei — e a norma individual — ato. Assim, será inválido o ato contrário à lei, não se levando em consideração a intenção do agente de desrespeito ou não à lei, mas o resultado, se a infringiu.

Ocorre desvio de poder por omissão quando o agente deixa de praticar ato que deveria tê-lo praticado para atender ao interesse público. Ele se verifica quando o administrador atua imbuído de sentimentos pessoais, com finalidade diversa da regra de competência que o habilitava. Ao Judiciário cabe também controlar o desvio de poder por omissão.

Nas esferas legislativa e jurisdicional também se detecta o desvio de poder, porquanto, aí, as competências públicas não são propriedade de seus titulares, que ficam obrigados a respeitar a lei e a perseguir a finalidade por ela prescrita. Segundo Brandão, o ato em que se manifesta o desvio de poder obedece a determinante imoral, não se reduzindo a mero

[419] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*, 2000, pp. 56-57.
[420] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Ob. cit., p. 58.

problema de legalidade, ou seja, é principalmente a imoralidade administrativa que afeta a juridicidade do ato concretizador do desvio de poder. O ato imoral conduz a modificações ilícitas da ordem jurídica para atingir fins metajurídicos, que não são fins da Administração.[421]

Mello assevera ser difícil a prova do desvio de poder, pois se desconhece a real intenção do agente, que normalmente opera de má-fé, dissimulando suas verdadeiras intenções. Cabe ao Judiciário manter-se atento e investigar profundamente as questões postas, para, então, decidir baseado em provas, nas circunstâncias, na inexatidão de motivos alegados, na irrazoabilidade da medida, na discrepância com a conduta habitual da administração em casos semelhantes, na incoerência que se verifica entre as premissas lógicas ou jurídicas apontadas na justificativa e na conclusão, além de indícios convergentes. Em suma, o juiz decide fundamentado no conjunto de elementos antecedentes do ato, os quais lhe vão permitir verificar a real intenção do agente.[422]

Constitui também forma de ilicitude por ilegalidade a prática de atos e fatos jurídicos por titular de órgão governamental que não tenha, legalmente, poder ou faculdade para tal, ou que atue além dos limites do correspondente conteúdo e comete excesso de poder. Configura, igualmente, excesso de poder e, portanto, ato ilícito, o extravasamento dessas limitações, também sob a forma de atentado à legalidade.

A face patológica da regularidade do exercício do poder se caracteriza pelo abuso do poder. O exercício irregular, abusivo de poder, pode ter-se por incorporado ao conceito de imoralidade administrativa, tomada a noção em um sentido ainda mais lato. Em outras palavras, além da violação das limitações legais do exercício do poder, caracterizada pelo excesso de poder, por ilegalidade estrita, outra via se coloca, a do abuso de poder, por irregularidade lesiva, o que é amplamente condenado pela doutrina e jurisprudência. Na terminologia francesa, ocorre excesso de poder, quando órgãos estatais atuam além da medida, em princípio autorizados pela ordem jurídica, mas constrangendo ou inviabilizando o exercício de direitos e garantias individuais ou coletivos.[423]

5.2.7. O princípio da eficiência

---

[421] BRANDÃO, Antônio José. Moralidade Administrativa, 2000, p. 79.
[422] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*, 2000, p. 108.
[423] Cf. FERREIRA, Sérgio de Andréa. A Moralidade na Principiologia da Atuação Governamental, 2000, p. 59.

A Emenda Constitucional nº 19/98 gerou um processo de mudança no perfil da administração pública até então existente no Brasil. Dentre as inovações, importa destacar a nova redação do *caput* do artigo 37 da CF que introduziu o princípio da eficiência, com o seguinte teor: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência". Eficiência significando excelência na qualidade dos serviços públicos ao cidadão.

A respeito, França afirma que o princípio da eficiência foi introduzido na Constituição Federal de forma a oferecer respostas às acusações de praxe contra a administração pública brasileira, tais como a corrupção, nepotismo, baixa qualidade dos serviços públicos, estabilidade do servidor como mordomia, salários exorbitantes etc. Segundo o doutrinador, "o cidadão brasileiro sempre se ressentiu dos serviços públicos que lhe são oferecidos, denunciando continuamente a ineficiência destas atividades estatais através da mídia".[424] De se ressaltar que há casos em que o cidadão necessita recorrer ao Poder Judiciário na busca de providências em razão da omissão ou da resistência à ação da administração pública.

Na verdade, o dispositivo legal da eficiência administrativa, como princípio expresso na Carta Constitucional reformada, constitui norma plenamente exigível e concretizável, vinculando imediatamente o agente público e o cidadão. A propósito, ensina Dallari que "o Poder Público somente cuida daquilo que é essencial e fundamental para a coletividade, e que, portanto, deve ser bom, produtivo, eficaz, eficiente".[425] Daí entendermos que a reclamação pela eficiência da administração pública constitui-se um Direito subjetivo do administrado, do cidadão. Como lembra Morais, o administrado "poderá exigir da Administração Pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível".[426]

Para França, o administrador observa e respeita o princípio constitucional da eficiência quando a ação administrativa atinge materialmente os seus fins lícitos e, por vias lícitas, segundo o ordenamento jurídico. É preciso que o administrado se sinta amparado e satisfeito na resolução dos problemas que ininterruptamente leva à Administração. Vale dizer que, por

---

[424] FRANÇA,Vladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal, 2000, p. 166.
[425] DALLARI, Adílson de Abreu. Administração Pública no Estado de Direito, 1994, pp. 39-40. A respeito, entendemos que o conceito de eficiência é ainda mais abrangente que o de eficácia. A eficácia busca a obtenção dos melhores resultados. Já a eficiência tem os mesmos objetivos, mas ao menor custo social possível.
[426] MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional,* 1999, p. 293.

tal princípio, "toda ação administrativa deve ser orientada para a concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os cânones do regime jurídico-administrativo".[427]

Nesse sentido também Morais quando diz que "o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços públicos sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum".[428]

A doutrina já mencionava a eficiência ao tratá-la como requisito fundamental do serviço público[429] ou como um aspecto relevante para a aferição da razoabilidade na discricionariedade administrativa[430]. A propósito, na visão de Figueiredo, "é de se perquirir o que muda com a inclusão do princípio da eficiência, pois, ao que se infere, com segurança, à Administração Pública sempre coube agir com eficiência administrativa para seus cometimentos".[431] Apesar desse entendimento, julgamos que o princípio constitucional da eficiência, junto dos demais princípios constitucionais do regime jurídico-administrativo, impõe, sim, o dever da melhor administração. Como lecionam França e Moreira Neto, "não se pode conceber uma administração pública que não tenha a obrigação de ser diligente e criteriosa na busca e efetivação do interesse público consagrado em lei".[432]

A eficiência administrativa pode ainda se manifestar relevante no controle da proporcionalidade dos atos administrativos. A despeito de dificuldades no controle judicial de eficiência, trata-se de elemento muito importante para se aferir a presença dos requisitos de necessidade, adequação e razoabilidade na formação do ato administrativo.[433]

Vale considerar ainda que, há algum tempo, reclamos do cidadão brasileiro se intensificaram quanto à má qualidade dos serviços que lhes são prestados pelo Estado. Assim, não obstante críticas à emenda constitucional nº 19, por parte de alguns estudiosos do Direito, a inserção expressa do princípio jurídico da eficiência possibilita novas visões e alternativas.

Por certo, agora é preciso admitir a inequívoca existência de um Direito subjetivo do cidadão à eficiência administrativa. Daí porque, julgamos, a palavra eficiência deverá sensibilizar efetivamente os titulares da Administração Pública, inclusive quanto à utilização de recursos públicos e, especialmente, os nossos tribunais quando, diante do argumento da

---

[427] Cf. FRANÇA,Vladimir da Rocha. Ob. cit., p. 168.
[428] MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional,* 1999, p. 294.
[429] Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro,* 1997, p. 78.
[430] Cf. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e Discricionariedade,* 1991, p. 57.
[431] FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo,* 2000, p. 60.
[432] FRANÇA, Wladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal, 2000, p. 169; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e Discricionariedade,* 1991, p. 55.
[433] Cf. FRANÇA, Wladimir da Rocha. Ob. cit., p. 169.

eficiência administrativa, irão decidir sobre eventuais conflitos entre Administração Pública e administrado.

Mancuso bem expõe o sentido do termo "política pública" quando aduz tratar-se de conduta da Administração Pública voltada à consecução de programa ou meta previstos em norma constitucional ou legal, sujeita ao controle jurisdicional quanto à **eficiência** dos meios empregados e à avaliação dos resultados alcançados. Segundo o autor, no Estado Social de Direito, a promulgação de uma lei não significa um "fim em si", mas a criação de um "mero instrumento de governo, um começo de obrigações a serem adimplidas, de condutas a serem implementadas, a par das correspondentes responsabilidades administrativas e políticas atribuídas ao Estado e aos seus agentes".[434]

É necessário, portanto, que o Poder Público persiga os meios adequados para implementar efetivamente os objetivos estabelecidos. Nesse sentido, "as políticas públicas demandam principalmente o gerenciamento pelo Estado, podendo sua implementação ser realizada em parcerias com a sociedade civil".[435]

5.3. O controle jurisdicional sobre a atividade administrativa

5.3.1. Compatibilidade do controle jurisdicional com o princípio da separação dos poderes

Os controles estão alicerçados nos valores fundamentais da comunidade, numa idéia de justiça ou ordem razoável. É preciso observar que mais controle do poder não significa menos poder. Antes, num quadro de relações mais complexo, significa mais poder. Aliás, nas fronteiras do Direito com a política e com a sociologia, é preciso admitir-se que, por meio desses poderes e controles, outras potências sociais podem emergir e esboçar outros equilíbrios. Não se trata de uma subversão sociológica do universo jurídico.[436]

Como afirma Vasconcelos, "o controle será então o meio que confere ao poder o caráter de poder controlado e, desse modo, coloca ao seu dispor uma outra via de legitimação e não a pura ficção de um consenso suposto". Ademais, a idéia de controle seria enunciada funcionalmente por esse autor como "a possibilidade reflexiva do poder público de sujeitar a distribuição e exercício de poderes próprios à intervenção de poderes alheios a fim de

---

[434] MANCUSO, Rodolfo de C. A Ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas, 2001, p. 731.
[435] Cf. KRELL, Andreas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha - Os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado",* 2002, p. 34.
[436] Cf. VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. *Teoria Geral do Controlo Jurídico do Poder Público,* 1996, p. 119.

preservar a autonomia global e amplificar a sua sensibilidade a perturbações imprevistas, sem perda de sentido".[437]

Na medida em que o poder cruze os caminhos do Direito, no poder controlado deparamos não só com o poder político, mas todos os outros exercícios do Poder Público, seja o poder dos tribunais, seja o poder das administrações, incluindo as polícias. O controle do Poder Público conforma, portanto, uma instância reflexiva do próprio Sistema. Os controles são, segundo Vasconcelos, globalmente reflexivos, heterônomos e dispersos, além de pontuais e contingentes, eis que

> "o controlo é, assim, expressão decisiva da idéia de bem comum e, simultaneamente, consciência desenganada da extrema fragilidade da natureza humana: onde quer que uma violação de um direito de personalidade ocorra, a autoridade se omita, penalize ou exceda, o Estado de Direito fica suspenso, por esse instante e nessa extensão".[438]

Os instrumentos aptos a garantir e perpetuar a genuinidade do poder constituinte não podem dissociar-se do princípio constitucional da separação dos poderes. Vale dizer, deverão resistir a duas coisas fundamentais: a prepotência, que pode vir a esmagar os indivíduos e a corrupção, que é o desvio abusivo ao serviço de fins incompatíveis com os seus fundamentos e a sua razão de ser. Aliás, o controle do poder adquire a dimensão constitucional e se vai materializar pelo princípio da separação dos poderes, enquanto garantidor da intenção constituinte. Assim, a separação fundadora pode ser entendida como aquela que legitima a titularidade concreta do poder. Já o princípio da igualdade será menos um requisito indispensável do que um resultado provável da separação dos poderes.[439]

Afirma Vasconcelos que, pela separação dos poderes, instituiu-se um princípio de controle relativo à legitimação do Estado moderno. Todavia, permaneceria ainda o problema de como garantir a representação da sociedade que dele se quis separada. Destaque-se, ainda, a advertência do autor de que a separação dos poderes tem como pecado não haver previsto que o sistema de *checks and balance* (pesos e contrapesos) é eficaz somente enquanto as funções atribuídas a cada titular conservarem um sentido social. E aduz ser imperdoável desconhecer que o princípio da separação dos poderes assinala a instituição originária da diferenciação funcional, constituindo-se na base de todo o controle jurídico do poder. Em se aceitando uma indiscriminada possibilidade de intrusão do poder judicial na atividade

---

[437] VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. Ob. cit., p. 210.
[438] VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. *Teoria Geral do Controlo Jurídico do Poder Público,* 1996, pp. 211 e 214.
[439] VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. Ob. cit., pp. 112-113.

administrativa, assevera o autor, estaríamos constitucionalmente negando o princípio da separação dos poderes e limitando drasticamente o sentido da representação política.[440]

A propósito, Mello se expressa no sentido de que o Estado de Direito resulta da fusão dos pensamentos de Rousseau e de Montesquieu – igualdade e separação dos poderes, respectivamente. De se lembrar que a divisão de poderes, também defendida por Aristóteles, fundamenta-se basicamente em dois elementos: a) a especialização funcional; e b) a independência orgânica.[441] Concluímos afirmando que, no Direito brasileiro, como destaca Moraes, os princípios da inafastabilidade da tutela jurisdicional e da separação de poderes são compatíveis entre si.[442]

5.3.2. O poder judicial como um paradigma do controle

Segundo Vasconcellos, o poder judicial resulta do liberalismo, justificando-se e legitimando-se, justamente, como poder nulo. Um poder encarregado de uma tarefa paradoxal – a neutralização de todo o poder. Entretanto, esse poder judicial não seria apenas um poder nulo por falta de pretendente, mas intrinsecamente, um poder desejado e concebido acima de toda a ambição: funcionalmente seria um não-poder ou, mais precisamente, um controle.[443]

Para o autor, o poder judicial é o paradigma do controle, sua desencarnada expressão. O objeto, então, do controle é a própria lei, razão de uma inteligência cósmica, querer de uma vontade alheia – o legislativo. Afirma até mesmo que o controle realiza-se justamente entre a palavra e a boca de quem a articula, no entrecruzar de papéis distintos, de onde ressuscitará a soberania do cidadão, desta forma liberto da sujeição a outros homens, sob o único governo das leis.[444]

Por certo, a partilha de competência legislativa com o executivo poderá explicar, em breve, uma automática extensão das competências próprias do órgão de controle da lei – o poder judicial —, tanto que sobre os tribunais desabaram, sucessivamente, o controle da constitucionalidade, além da garantia direta contra lesões dos direitos fundamentais.[445]

---

[440] Cf. VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. Ob. cit., pp. 145-146.
[441] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*, 2000, p. 113.
[442] MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*, 1999, p. 79.
[443] VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. *Teoria Geral do Controlo Jurídico do Poder Público,* 1996, p. 147.
[444] VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. Ob. cit., p. 148.
[445] Consoante Pedro Carlos Bacelar de Vasconcelos (Ob. cit., p. 150 e 166), do direito "não se espera que derrame felicidade pelos homens, institua elevados modelos de virtude, eduque o sentido estético das massas, otimize tecnologias e formas de organização segundo padrões de eficácia nem sequer a bondade antropológica da garantia de plena realização da pessoa humana. Contudo, se admitimos que a sociedade diz respeito aos

As expectativas funcionam como elemento de controle, além de serem uma forma seletiva de lidar com a complexidade, de reduzirem a incerteza para níveis antropologicamente comportáveis, bem como integrarem uma experiência quotidiana universal. Pela interação das expectativas sobre todos se realiza, quase que automática e diretamente, o controle de todos e de cada um dos cidadãos sobre o poder e o seu exercício concreto. Vasconcelos diz que é necessário restabelecer a dimensão política do Estado e, por meio de regras substantivas e procedimentais, determinar a concreta titularidade e o exercício efetivo do Poder Público. Segundo o autor, é na representação que se vai colocar, concreta e decisivamente, a questão do poder legítimo, ou é na representação que se atualiza, demonstra e certifica a legitimidade.[446]

O autor destaca também que a legitimidade pode explicar-se como a expectativa de que ninguém se revolte, ou seja, não um consenso real, mas um emaranhado de suposições mais ou menos fictícia, uma teia de expectativas. Tal conceito de legitimidade não teria já de responder ao problema da efetividade do domínio mas, especificamente, à diferenciação funcional.[447]

A CF, no *caput* de seu art. 70, refere-se à legitimidade da atuação governamental, a par da legalidade e da moralidade, com as quais, no entanto, é cognata. Não se pode desconhecer que o controle da lei constitui-se tarefa do juiz, do tribunal. Daí a importância da vinculação do jurista à lei, que lhe confere liberdade, mas também alto grau de responsabilidade perante os demais poderes, inclusive tendo presente as conseqüências das suas decisões para com a sociedade. Donde se afirmar que o controle da lei pelo juiz dá-se pela vinculação desse jurista à lei. Em suma, a finalidade da norma será sempre o balizamento da discricionariedade. Cabe, pois, o controle, sempre que objetivamente fique demonstrado que a conduta adotada não foi a providência almejada pela lei, e reste caracterizada a violação ao Direito.

5.3.3. Limites ao exercício do controle jurisdicional

Com a Carta Magna vigente ampliou-se o regramento das funções de Estado e, em conseqüência, "o novo texto, preocupado com a realidade brasileira, absolutamente consciente

---

homens e são homens quem faz (sic) o Direito e quem o sofre, nenhum desses fins lhe pode ser indiferente, ainda que apenas possam ser contemplados na medida em que se lhes dirijam expectativas para cuja satisfação o poder público esteja legitimado".

[446] VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. *Teoria Geral do Controlo Jurídico do Poder Público,* 1996, pp. 167-168.

[447] VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. Ob. cit., p. 153.

de que, ao longo dos anos, tinha havido fortalecimento do Poder Executivo, facilitou e ampliou o controle jurisdicional".[448] Na verdade, pode-se explicar o posicionamento do constituinte de 1988

> "principalmente se for levada em conta a inexistência de uma tradição de defesa de direitos, não apenas pelo Estado, mas também pela própria sociedade brasileira. Nesse sentido, a construção constitucional parece buscar alterar o comportamento do ambiente sob o qual ela exerce sua força normativa".[449]

Daí entender-se a manifestação de Cavalcanti na direção de que, com o advento da Carta Fundamental, o Direito brasileiro evoluiu de um sistema não assecuratório da plenitude da tutela jurisdicional para outro em que "a exaustão da via administrativa não representa, em princípio, requisito de admissibilidade do controle jurisdicional sobre a função administrativa".[450]

Segundo o autor, na vigência da Constituição anterior, a jurisprudência brasileira caminhou em direção oposta à "tese do esgotamento da via administrativa como requisito de admissibilidade da utilização da via judicial".[451] Ainda para ele,

> "copiosa è a jurisprudência, inclusive no sentido de entender revogados os dispositivos legais editados anteriormente à Constituição de 1988 que apresentavam como requisito para a utilização de via judicial para controle da administração Pública, o prévio esgotamento da via administrativa, isso quer em relação à matéria administrativa propriamente dita, quer em relação à matéria fiscal, quer em relação à matéria previdenciária". [452]

O controle da constitucionalidade só se tornaria logicamente admissível após a instauração de uma jurisdição administrativa, necessitando, para tanto, do arrimo conceitual da teoria pura do Direito para que a interferência judicial seja sistematicamente incorporada, com o perfil específico de controle concentrado, ainda quando na sua concretização recorra a modelos mistos, mitigados por mecanismos judiciais comuns, com as instâncias de recurso.[453] Entretanto, segundo Cavalcanti, a Constituição de 1988

> "veio a afastar a exigência de prévio esgotamento da via administrativa para exercício do controle jurisdicional, ressalvando, apenas, hipótese de pouca relevância prevista no art. 217, parágrafo 1º, o Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e as competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei".[454]

---

[448] Cf. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Controle da Administração Pública,* 1991, p. 53.
[449] Cf. VIEIRA, Oscar Vilhena. Império da Lei, ou da Corte? 1994, p.77.
[450] CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Breves considerações sobre o controle da função administrativa e a plenitude da tutela jurisdicional, 1997, p. 110.
[451] CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra Ob. cit., p. 111.
[452] CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra Ob. cit., p. 113.
[453] VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. *Teoria Geral do Controlo Jurídico do Poder Público,* 1996, p. 125.
[454] CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Ob. cit., p. 112.

Grande parte da doutrina brasileira seguiu por essa mesma direção, entendendo como meramente opcional o esgotamento da via administrativa como antecedente necessário para o exercício do controle judicial sobre a função administrativa.[455] Entretanto, Cavalcanti alerta ser necessária uma distinção. Para o autor, mesmo que a atual Carta Constitucional não obrigue o esgotamento da via administrativa para o exercício do controle judicial, "o fato de o controle ser exercício, p. ex., no curso de um procedimento, não significa antecipação da tutela judicial em relação ao ato final do procedimento".[456]

Moraes afirma que o mérito do ato administrativo não é objeto de controle jurisdicional, pois se refere a regras não positivadas de boa administração.[457] Nesse sentido também Mello, quando assevera que ao Judiciário não caberia examinar o mérito, mas a legalidade do ato administrativo. O mérito, segundo o autor, é a liberdade necessária conferida ao administrador para que ele avalie, frente a um caso concreto, o que convém e é oportuno, tendo presente a finalidade da lei. Gera ilegitimidade ao ato os critérios adotados pelo agente, na decisão, inidoneamente orientados para a busca do fim legal. Geralmente ocorrem tais atos quando, orientados por intuitos pessoais, ou que revelem opções desarrazoadas, desproporcionais e incoerentes. Nestas situações, a autoridade administrativa pode estar ultrapassando a sua esfera discricionária, e invadir área proibida, devendo, portanto, ser controlada pelo Poder Judiciário.[458]

Quanto ao controle judicial do princípio da eficiência administrativa, ressalta França que, não obstante sua inclusão expressa como dispositivo constitucional, veda-se ao Poder Judiciário o controle integral da eficiência da atividade administrava, não se devendo controlar a juridicidade da medida, mas, sim, sua efetividade. Para o autor, quando da apreciação dos critérios técnicos indicados pela autoridade administrativa, não deve o juiz avaliar a eficiência do ato para fins de sua invalidação. Incumbe ao juiz aferir, tão-somente, sua legalidade, seu respeito à isonomia e sua compatibilidade ética.[459]

A par disso, entende França que "analisar a eficiência da ação administrativa é analisar a esfera de sua discricionariedade. A opção por um critério técnico específico, se conciliado com os cânones do regime-administrativo, fica isenta de invalidação judicial por ineficiência.

---

[455] Podem ser citados Celso Antônio Bandeira de Mello, José Cretella Júnior, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Maria Sylvia Zanela di Pietro, Diógenes Gasparini, Odete Medauar, dentre tantos outros (Cf. CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Ob. cit., p. 114).

[456] CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Breves considerações sobre o controle da função administrativa e a plenitude da tutela jurisdicional, 1997, p. 114.

[457] MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*, 1999, p. 136.

[458] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*, 2000, p. 178.

[459] FRANÇA, Wladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal, 2000, p. 174.

Não caberia ao Poder Judiciário definir a melhor técnica aplicável, mas sim se esta ateve-se aos limites do ordenamento jurídico", porquanto impossível substituir o administrador pelo juiz na função de perito do interesse público, em que pese à necessidade do dever de uma boa administração e da melhor escolha na atividade administrativa.[460] A respeito, lembra Brandão Cavalcanti que "o juiz é o perito na aplicação do direito. Para ele está reservada uma larga margem na atividade estatal, mas nenhuma razão existe para colocá-lo como árbitro na atividade específica dos outros poderes, quando no uso legítimo de sua competência". Ainda para esse autor, o total controle jurisdicional da eficiência implicaria usurpar as atribuições constitucionais da administração pública, constituindo-se numa intervenção inaceitável do Poder Judiciário na competência administrativa, pois "é a proteção da ordem jurídica, da ordem legal, que se pretende e não a eficiência e economia dos serviços administrativos, da utilidade ou necessidade desses atos". [461] Acerca do tema, opina França que

> "somente a administração pública tem competência e aptidão para, preventivamente, retirar do regime jurídico-administrativo um ato que passou a se mostrar ineficiente para a satisfação do interesse público. Ao se admitir que o Poder Judiciário possa fazê-lo, corre-se o sério risco de se eliminar o equilíbrio e a harmonia entre os Poderes do Estado".[462]

Seguimos essa linha de pensamento entendendo, no tocante ao princípio da eficiência, que não pode o Poder Judiciário exigir do administrador a decisão que julga ser de maior grau de eficiência. Entretanto, se interpretada em conjunto com os demais princípios jurídicos, em especial os da moralidade e o da proporcionalidade, a eficiência "pode orientar a aferição da juridicidade da ação administrativa. O que o juiz não pode fazer é, empregando exclusivamente o princípio da eficiência, invalidar o ato administrativo".[463] Nas palavras de Mello, em se invalidando a discricionariedade administrativa, corre-se o risco de se retirar do regime jurídico-administrativo o ato dela decorrente, não mais permitindo seja aferido integralmente a eficiência ou ineficiência material da medida.[464]

5.3.4. O controle no Direito Comparado

Os Tribunais Constitucionais e Administrativos da maior parte dos Estados membros da Comunidade Européia e também os órgãos comunitários — Tribunal de Justiça das Comunidades Européias e Tribunal Europeu dos Direitos do Homem — utilizam

[460] FRANÇA, Wladimir da Rocha. Ob. cit., pp. 174-175.
[461] CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria dos atos administrativos,* 1973, pp. 439, 445 e 448.
[462] FRANÇA, Wladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal, 2000, p. 175.
[463] FRANÇA, Wladimir da Rocha. Ob. cit., p. 175.
[464] MELLO, Celso Antônio Bandeira de: *Curso de Direito Administrativo,* 1999, p. 270.

freqüentemente o critério de proporcionalidade como parâmetro de controle da atuação administrativa. Nos países europeus, a jurisprudência continua sendo uma das mais importantes fontes do princípio da proporcionalidade, sendo raros os casos de ordenamentos jurídicos em que se tenha positivado, quer na Constituição, quer em leis administrativas.[465] Insatisfeitos com o exame apenas da legalidade e da regularidade do procedimento da decisão, os tribunais britânicos passaram a averiguar o processo de elaboração da decisão, como *rational decision-making.*[466]

Portugal consagrou expressamente no art. 266 da sua Constituição de 1976, revista em 1997, os princípios fundamentais da Administração Pública, disciplinando que os órgãos e agentes administrativos estejam subordinados à Constituição e à lei, devendo atuar, no exercício das suas funções, com obediência aos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé. Aliás, no Direito português, a Constituição do país apresenta-se bastante avançada no tocante ao controle jurisdicional da administração pública, colocando-a dentre as mais modernas do mundo, porquanto o acesso aos tribunais é um Direito fundamental que garante a via da tutela judiciária, como forma assecuratória contra atos lesivos praticados pelo governo ou por particulares, "contra atos lesivos a direitos, ou interesses legalmente protegidos, contra atos que não se harmonizam com as normas e princípios quer constitucionais, quer legais".[467]

Para Moraes, as noções de proporcionalidade e de razoabilidade representam — quanto ao controle jurisdicional da discricionariedade e da valoração administrativa dos conceitos indeterminados e no tocante aos parâmetros de sindicância dos atos administrativos não vinculados — o ponto comum de convergência do Direito Administrativo de diversos países

---

[465] Cf. MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública,* 1999, p. 188.
[466] Cf. MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública,* 1999, p. 188.
[467] MORAES, Germana de Oliveira. Ob. cit., p. 189. A propósito, segundo Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti (Breves considerações sobre o controle da função administrativa e a plenitude da tutela jurisdicional, 1997, p. 114), o Tribunal Constitucional português no Acórdão 444-91, bem expressou os desdobramentos necessários à garantia de uma tutela jurisdicional efetiva entendendo ser possível identificar três momentos distintos: "primeiro, no direito de acesso à Justiça a órgãos jurisdicionais, ou o que é mesmo a órgãos independentes e imparciais (art. 206 da Constituição) e cujos titulares gozam das prerrogativas da inamovibilidade e da irresponsabilidade pelas suas decisões (ar. 219, 1º e 2º, da Lei Fundamental); segundo, uma vez concretizado o acesso a um tribunal, no direito de obter uma solução num prazo razoável; terceiro, uma vez ditada a sentença, no direito à execução das decisões dos tribunais ou no direito à efectividade das sentenças." Esses dois últimos aspectos são de grande relevância. A não adequada disciplina do elemento temporal pode, de fato, em certas circunstâncias até esvaziar o princípio da efetiva tutela jurisdicional. Daí inclusive a grande importância de aprimoramento do sistema de medidas cautelares em termos de contencioso administrativo quer frente ao Direito português, quer frente ao Direito brasileiro. A questão da efetividade das sentenças, ou das execuções contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público é outro aspecto de crucial importância e que em sistemas como o brasileiro tem representado verdadeiro **calcanhar de Aquiles.**

da Comunidade Européia.[468] A propósito, o sistema argentino prevê limitações ao exercício do controle judicial sobre a Administração Pública, "não apenas levando em conta o aspecto da amplitude da tutela, mas também em função do elemento temporal".[469] Aliás, "para a opinião majoritária, seguida, em geral pela jurisprudência, a revisão judicial é possível, sem texto expresso que a autorize, toda vez que se defenda um Direito subjetivo, para proteger interesses legítimos.[470]

Como se observa, no Direito Comparado temos também registros de limites do controle jurisdicional no que respeita ao elemento temporal. Vários são os ordenamentos jurídicos que contém previsões da exaustão das vias administrativas para a admissibilidade de recursos ou ações na via judicial. Cavalcanti cita, p. ex., o acolhimento dessa tese pela doutrina dos EUA, onde existe, inclusive, como requisito à utilização do controle judicial, a figura do "reclamo administrativo prévio". Outro exemplo é o sistema argentino, já mencionado, que contempla o princípio do esgotamento da via administrativa e o reclamo prévio como requisitos de admissibilidade do recurso à via judicial.[471]

Também a Espanha, depois da sua redemocratização, evoluiu para a plenitude da tutela jurisdicional, eliminando restrições de um sistema anterior, tanto sob o aspecto temporal, quanto ao elenco de atos tuteláveis.[472] Já o Direito português assegura a plenitude da proteção jurisdicional, independentemente da qualificação do ato impugnado. A propósito, a

> "realidade portuguesa, hoje, é de grande amplitude da tutela jurisdicional, embora deva-se ressaltar que o conceito de ato administrativo naquele sistema é mais restrito que no direito brasileiro. O que se nota é a evolução no sentido de ter-se como elemento definidor da admissibilidade de tutela jurisdicional a lesividade do ato e não a sua caracterização, como ato definitivo ou mesmo destacável".[473]

5.4. O controle da atividade estatal em face das políticas ambientais

5.4.1. O dever estatal de defesa ambiental

Temos destacado, reiteradamente, o art. 225 da Carta Constitucional, o qual estabelece que "todos têm direito ao meio ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia

---

[468] MORAES, Germana de Oliveira. Ob. cit., p. 189.
[469] Cf. CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Ob. cit., p. 90.
[470] Cf. EKMEDKDJIAN, Miguel A. *Manual de La Constitución Argentina,* 1993, p. 503.
[471] CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Breves considerações sobre o controle da função administrativa e a plenitude da tutela jurisdicional, 1997, pp. 104-105.
[472] Cf. CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Ob. cit., p. 110.
[473] Para ilustrar, Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti (Ob. cit., pp. 106-107) cita alguns Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo representativos dessa fase do Direito português, na qual os requisitos da definitividade, ou pelo menos da destacabilidade, eram imprescindíveis para o exercício do controle judicial, p. ex., Recurso nº 18.746, da 1º Seção, relator Inácio Alfredo da Fonseca Fernandes, referente à exploração de bingo-adjudicação provisória em 21.05.87 etc.

qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações". Além disso, que "as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados " (CF, art. 225, § 3º). Assim, no Brasil, o Direito Ambiental apresenta características de vanguarda, porquanto é considerado direito fundamental do cidadão.

A regra do art. 225 da CF, *caput,* atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente, em função do seu equilíbrio ecológico. O legislador chama à responsabilidade tanto o Estado, quanto os cidadãos. Daí porque a coletividade necessita ter uma nítida noção da relevância do seu papel e da importância da questão ambiental em qualquer ramo da atividade humana. Todavia, cabe ao Estado o peso maior dessa responsabilidade, uma vez que a tutela principal do meio ambiente só estará fortalecida com a ação adequada e responsável do Poder Público, decorrendo um efeito pedagógico na formação da consciência ecológica da sociedade como um todo.

Para a consecução das políticas governamentais, é indiscutível que aos Estados competem inúmeras funções, produzindo atos legislativos, bens e serviços para a sociedade em geral, no interesse público e com sujeição à lei. Obriga-se, pois, o Poder Público a tutelar o ambiente de quaisquer atividades que possam acarretar prejuízos às pessoas, à propriedade ou aos recursos da natureza, mesmo que atendidas as regras oficiais, cabendo, neste caso, a responsabilidade solidária com o particular. Destarte, o poluidor pode ser pessoa física ou jurídica, tanto de Direito Público como de Direito Privado, assumindo a responsabilidade, direta ou indireta, pelo empreendimento, medida ou ato que venha a lesar o ambiente. Por isso, não é demais registrar que os órgãos públicos fiscalizadores e aplicadores da lei devem buscar intensamente a maior efetividade nas suas atividades administrativas. A respeito, Luciano Oliveira e Pereira, analisando dados empíricos sobre a justiça administrativa e questões de Direito de Propriedade, em Recife, em 1987, concluíam, já naquela época, que

> "os percentuais relativos à presença do Estado-Administração no centro de conflitos significativos em nossa sociedade, obtidos nessa investigação, revelam a dimensão com que no Brasil de hoje os interesses dos indivíduos e dos grupos envolvidos em tais conflitos se encontram condicionados ao agir, positivo ou negativo, da máquina governamental".[474]

Com efeito, a Constituição, quando descreve as obrigações específicas do Poder Público, objetiva assegurar direitos do cidadão. Entretanto, sabemos que os preceitos constitucionais não são, por si sós, capazes de criar serviços e instituições para levar a cabo a

[474] OLIVEIRA, Luciano; PEREIRA, Affonso Cezar. *Conflitos Coletivos e acesso à Justiça,* 1988, p. 101.

tarefa programada na norma. Ações públicas fazem-se necessárias para concretizar a previsão do texto, por mais impositivo que seja. Nesse particular, é importante considerar que a palavra não possui vida, seus interlocutores a vivificam, a vivenciam. Por isso, a realização do Direito, apesar de ser um Direito vivo, materializado, não se restringe ao Poder Judiciário, ou ao Legislativo como artesão da norma. O Poder Público e toda a sociedade não podem se furtar dessa atividade jurídica de animar, de trazer vida ao Direito.

Urge, portanto, que o Estado assegure a prevenção de infrações ambientais. Entretanto, se perpetrados os danos pelo particular, isolada ou conjuntamente com o Poder Público, ou somente por este, os mecanismos garantidores da reparação dos recursos naturais devem ser acionados, mediante os instrumentos adequados, inclusive, se necessário, o da responsabilidade civil. Exemplo disso verificamos na decisão em que o Tribunal de Justiça de Brasília obrigou o IBAMA, e outros órgãos, a cumprir a legislação para pneus, ou seja, o desembargador Souza Prudente, do Tribunal Regional da Justiça Federal de Brasília, determinou ao IBAMA que fiscalize em todo o País para que as importações de pneus sejam realizadas em estrita observância à Resolução 258/99 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

A legislação obriga todas as empresas importadoras e fabricantes de pneumáticos a provar, antes de qualquer embarque no Exterior, que estão coletando e destruindo aqui pneus inservíveis. A decisão em segunda instância fundamentou-se no art. 225 da CF, que estabelece ser dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente para as gerações atuais e futuras.[475] A Lei da Natureza considera como responsáveis o diretor, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica e também administrador, o membro de conselho e de órgão técnico.

A par disso, o Estado dispõe de instrumentos para licenciamento ambiental que, nos termos da Resolução CONAMA 237/97, apresenta as seguintes modalidades: i) Licença Prévia-LP; ii) Licença de Instalação-LI; iii) Licença de Operação-LO. Aí deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, com declaração de que aquele tipo de empreendimento, e o respectivo local de sua instalação, estão aderentes à legislação de uso e ocupação do solo.[476]

A prestação jurisdicional pode ser requerida, nas hipóteses de descaso, omissão ou violação da Administração às normas que regem o regime jurídico do licenciamento ambiental e atende tanto aos administradores interessados no exercício de atividades

[475]Disponível em: ***www*.ambientebrasil.com.br** , com informações do Enfoque Assessoria (acesso: 05.08.2002).
[476] Cf. ZAAROUR, Gisele. Licenciamento Ambiental, 2001, p. 6.

econômicas que dependam de licenciamento, como aos administradores titulares do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, evitando-se abuso ou desvio de poder, ou, até mesmo, favorecimentos ilegais.[477]

Por fim, ratificando o que se disse em capítulo anterior, o controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários mostra-se importante nos esforços de implementação eficaz da tutela ambiental, especialmente sob a perspectiva da prevenção danosa. O Poder Judiciário deve reconhecer a natureza social, cultural e econômica dos conflitos jurídicos, assegurando, assim, a plena utilização de todos os instrumentos processuais e materiais disponibilizados aos cidadãos pelo ordenamento jurídico.[478]

Em caso de litígio sobre a decisão administrativa, a tarefa do Poder Judiciário, evidentemente, não será a de inverter, segundo sua própria avaliação discricionária, a prioridade a ser atendida pelo administrador público, porquanto isso não lhe compete. O que se sustenta é uma justiça ambiental, de resultado social, mas recepcionado e contemplado no ordenamento maior. O Poder Judiciário deve usar a liberdade discricionária para viabilizar a

---

[477] ZAAROUR, Gisele. Ob. cit., p. 6.

[478] Exemplos jurisprudenciais desta compreensão da função jurisdicional, trazidos por Passos, devem ser lembrados: em ação civil pública promovida pelo Ministério Público de São Paulo contra a municipalidade de Casa Branca, para preservação de uma praça pública, cujo valor histórico e paisagístico para a comunidade local não estava previamente estabelecido por medida administrativa de tutela pelos órgãos competentes, decidiu o Tribunal de Justiça, em abono à esclarecida decisão de primeiro grau, que eventual exigência de manifestação legislativa ou administrativa sobre a relevância histórica e paisagística do bem em questão (seja por tombamento prévio ou qualquer outra medida de cunho protetivo), seria deixar "ao exclusivo alvedrio da administração municipal a preservação de locais que tenha por merecedores de conservação ... A questão diz respeito aos próprios interesses da comunidade, do núcleo habitacional, no sentido de resguardar tradições caras à própria cidade e a seus habitantes... este interesse não é restrito, nem poderia ser, apenas a alcaides ou a vereadores. Não pode ser jungido aos anseios, objetivos e apego dos governantes municipais (...) para evitar conduta omissiva daqueles que deveriam encarnar e representar os interesses comunitários, é que a Lei 7.347/85 atribui não só à União, aos Estados e Municípios, ou a autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou associações que atendam a certos requisitos, a legitimação para a propositura da ação, mas também ao Ministério Público, como árbitro isento ... Se se cuida de um interesse comunitário e se a ação pode ser proposta pelo Parquet, não é menos certo que ela seja suscetível, para que o Direito atribuído não se torne inócuo ou inexeqüível, de suportar a ingerência do Poder Judiciário, pois não há ação judicial correspondente a um direito (art. 75 do CC), se para a dirimência não se legitima o órgão judicial, único a quem podem ser apresentadas as demandas, qualquer que seja a sua natureza" *(*Ap. Civil 112.282-1 - TJESP – j. 28.06.1989 – RJTJESP 122, p. 50-52 – grifos nossos). Um outro exemplo – de felicidade paradigmática – em hipótese de ajuizamento de ação civil pública para impedir a construção de um edifício privado, autorizada pelo órgão do Poder Público competente, em sítio de valor histórico e arquitetônico, reconhecendo-se que o interesse público pode ser defendido como realidade social, cuja existência pode ser reconhecida pelo Judiciário, não sendo privativo do órgão legislativo ou administrativo: "Sempre que se penetra no estudo da ação se depara com o direito material, do qual o processo é instrumento ... A legitimação para a propositura da ação, conferida aos órgãos referidos na Lei 7.347 emerge da deserção do fato assentado na inicial, onde se afirma a existência do interesse social na preservação do bem objeto da demanda. A identificação do valor artístico ou estético não emerge da mera criação da autoridade administrativa, existe no plano da vida". Deste acórdão vale ressaltar, ainda: "O interesse público não é só aquele que o legislador declara, mas a realidade mesma, sentida pelo critério social. Esta situação pode se apresentar e anteceder à própria declaração legislativa. São tendências sociais que podem ser reconhecidas pelo Judiciário" (Ap. Cível 95.285-1 – Ribeirão Preto – j. 28.03.1988 – TJESP, cf. PASSOS, Lídia Helena Ferreira da Costa. *Discricionariedade administrativa e justiça ambiental: novos desafios do poder judiciário nas ações civis públicas,* 2002, pp. 520-521).

mais completa e adequada vontade soberana do interesse público, segundo os paradigmas identificados no ordenamento jurídico como um todo, notadamente no contexto constitucional. Os juízes devem decidir os casos concretos obrigatoriamente justificando suas decisões, ainda que inspirados por suas próprias convicções e valores. [479]

5.4.2. O poder de polícia ambiental

Poder de polícia é a atividade que, como todo agir administrativo, consiste especialmente em aplicar a lei. No Brasil, temos a seguinte definição legal no Código Tributário Nacional, art. 78:

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

Para Meirelles, o poder de polícia age mediante ordens e proibições, sobretudo por meio de normas limitadoras e sancionadoras, ou pela ordem de polícia, pelo consentimento de polícia, pela fiscalização de polícia e pela sanção de polícia. Seu campo de atuação originariamente estaria restrito à segurança, moralidade e salubridade, expandindo-se atualmente para a defesa e organização social e jurídica em todas as esferas. Ainda segundo o autor, o poder de polícia encontra sua razão no interesse social e seu fundamento na supremacia geral que exerce o Estado sobre todas as pessoas, daí definir a expressão como a "faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefícios da coletividade ou do próprio Estado". [480]

Entretanto, parte da doutrina não demonstra preferência pela expressão poder de polícia, optando por falar em limitações administrativas à liberdade e à propriedade. A propósito, criticando tal expressão, Mello assevera que ela "refere-se, pois, ao complexo de medidas do Estado que delineia a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos".[481] De acordo com Sundfeld, "a idéia de poder de polícia foi cunhada para um Estado mínimo, desinteressado em interferir na economia, voltado sobretudo à imposição de

---

[479] Cf. PASSOS, Lídia Helena Ferreira da Costa. Discricionariedade administrativa e justiça ambiental: novos desafios do poder judiciário nas ações civis públicas, 2002, pp. 522-523.
[480] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro,* 1997, pp. 113 e 115.
[481] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo,* 1999, p. 75.

limites negativos à liberdade e à propriedade, criando condições para a convivência dos direitos'[482]

Há quem proponha o alargamento da noção de poder de polícia para abrigar todas as formas de intervenção do Estado na propriedade privada, aí inclusa a desapropriação. Para Di Pietro, o poder de polícia limita a liberdade individual, tendo por fim assegurar a própria liberdade e os direitos essenciais dos indivíduos. Consoante, aliás, com a premente necessidade do Direito Ambiental, haveria, segundo a autora, uma sobreposição do interesse público sobre o particular, que concede à Administração uma posição de supremacia sobre os administrados.[483] A respeito, na lição de Tácito, o poder de polícia é um conjunto de atribuição concedido à Administração com o fim de disciplinar e restringir direitos e liberdades individuais, em benefício do interesse público.[484]

Para Krell o conceito do poder de polícia é incapaz de gerar, por si só, competências para o Executivo, servindo tão-somente "para descrever o ato da aplicação da lei". No tocante à proteção ambiental, "ele envolve a questão da aplicação de normas federais por órgãos de outros níveis federativos, sendo esta somente possível nos casos em que o ente estatal não dispõe de dispositivos legais próprios sobre o mesmo problema".[485]

Com efeito, o conceito de poder de polícia vem se transformando ao longo dos séculos. Do período feudal à modernidade, mostra-se como um poder voltado à ordem da sociedade organizada, mediante a autoridade do Estado, mas sempre a pretexto de busca de segurança e bem-estar coletivos. Na aplicação deste poder, verifica-se uma espécie de serviço público de fomento e segurança da coletividade. O conceito de poder de polícia abrange, além da proteção moral e dos bons costumes, também o controle de publicações, a segurança das construções e dos transportes, a segurança nacional, a conservação da saúde pública e a preservação ambiental.

Sundfeld apresenta um novo enfoque do poder de polícia, com uma nova terminologia de administração ordenadora, indicando a necessidade de se partir para novos caminhos. Segundo ele, a idéia de administração ordenadora

> "nega a existência de uma faculdade administrativa, estruturalmente distinta das demais, ligada à limitação dos direitos individuais. O poder de regular originariamente os direitos é exclusivamente da lei. As operações administrativas destinadas a disciplinar a vida privada apresentam-se, à semelhança das outras, como aplicação de leis. (...) Enquanto a noção de poder de polícia surgiu para realçar o suposto poder de a Administração interferir na liberdade e propriedade, regulando-as em nome da boa ordem da

---

[482] SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador,* 1997, p. 14.
[483] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo,* 2000, pp. 98 e 118.
[484] TÁCITO, Caio. Poder de Polícia e seus limites, 1952, p. 2.
[485] KRELL, Andreas J. *Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental*, 2004, p. 137.

> coisa pública, a de administração ordenadora nasce justamente para negá-lo – e para deixar bem estampada a negativa".[486]

Aliás, na lição de Enterría e Fernández, a doutrina alemã também fala de uma *Ordnungsverwaltung* ou *ordnendem Verwaltung* (administração ordenadora), em contraposição à administração prestacional (*Leistungsverwaltung* ou *leistenden Verwaltung*), que presta serviços aos administrados, [487] bem na direção do pensamento defendido por Sundfeld − ao qual nos filiamos −, para quem a administração ordenadora "é a projeção de conceito jurídico multidisciplinar, envolvendo o direito constitucional, o direito processual e o direito administrativo" e, portanto, o Direito Ambiental.[488]

5.4.3. Atos e/ou omissões do Poder Público

É indiscutível que aos Estados competem inúmeras funções, dentre estas, a administrativa. Assim, produzem os Estados atos legislativos, bens e serviços para a sociedade, em geral, no interesse público e com sujeição à lei. A realização do Direito implica num envolvimento das funções estatais com a participação efetiva de setores da sociedade e da coletividade, aí residindo a verdadeira força da estratégia de atuação a ser desenvolvida.

Entretanto, em que pese a impossibilidade de o Poder Judiciário invalidar o ato administrativo, sob a ótica exclusiva da eficiência administrativa, o Estado pode vir a ser responsabilizado por perdas e danos decorrentes da ação administrativa, pois

> "o controle jurisdicional da atividade administrativa não incide sobre a execução material, mas, sim, a estrutura e coerência jurídicas da decisão da administração pública e sua relação com o regime jurídico administrativo. Se da execução do ato adveio dano para o administrado, há espaço para a responsabilidade do Estado".[489]

Está claro que a Lei Maior brasileira inovou em vários aspectos. Atribuiu a todos a responsabilidade pela defesa de uma vida sadia para esta e para as futuras gerações. Imprimiu dever ao Poder Público, sem excluir o dever dos cidadãos. Esse dever da coletividade desempenha papel relevante na formação da consciência social, e da responsabilidade conjunta para com o bem ambiental, impondo-se-lhes ─ ao Estado e à sociedade ─ a sua defesa perante as presentes e futuras gerações.

---

[486] SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador,* 1997, pp. 15, 17 e 18.
[487] ENTERRÍA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo,* 1977, vol. II, p. 97.
[488] SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito. Administrativo Ordenador,* 1997, p. 18.
[489] Cf. FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal, 2000, p. 176.

O Poder Público é fruto do Estado de Direito, um Estado constitucionalmente organizado que respeita uma determinada ordem jurídica, garante um mínimo de previsibilidade aos seus atos e generaliza o campo de ação de todos os cidadãos. É como age o Estado, uma vez que não há nem pode haver Estado sem poder. Este é o princípio unificador da ordem jurídica, conforme assinala Ferreira Filho.[490]

A Constituição Federal estabelece que a proteção ambiental é dever imposto ao Poder Público e à coletividade. Em conseqüência, a esta cabe reivindicar a completa realização das normas ali impostas, além de argumentar na hipótese de violação de direitos. O texto constitucional, quando descreve as obrigações específicas do Poder Público, objetiva assegurar direitos do cidadão.

Apesar dessa garantia, sabemos que os preceitos constitucionais não são por si sós capazes de criar serviços e instituições para levar a cabo a tarefa programada na norma. Ações públicas fazem-se necessárias para concretizar a previsão do texto, por mais impositivo que seja. Entretanto, "as ações administrativas (...) não podem ser postergadas por razões de oportunidade e conveniência, nem sob alegação de contingências financeiras".[491] Nesse particular, é importante considerar que a palavra não possui vida, seus interlocutores a vivificam, a vivenciam. Por isso, a realização do Direito, materializado, não se restringe ao Poder Judiciário, ou ao Legislativo como artesão da norma. O Poder Público e toda a sociedade não podem se furtar desta atividade jurídica de animar, trazer vida ao Direito.

As normas impositivas de conduta contém pontos fundamentais, destinados a assegurar a efetividade ao Direito, otimizando o dever do Poder Público em desenvolver políticas públicas voltadas ao equilíbrio ambiental dentro de uma perspectiva de sustentabilidade do desenvolvimento. Por seu intermédio são prescritas ações específicas para a concretização do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. "São normas que impõem condutas, fixando tarefas diretivas e materiais ao Estado, declarando atividades que estão especialmente sob sua tutela e descrevendo deveres especiais do Poder Público. Em suma, orientam o exercício pelo Estado da função ambiental".[492] Daí a necessidade de maior incentivo à prevenção da degradação ambiental, por intermédio da educação da sociedade, bem como da existência de mecanismos adequados de tutela ambiental.

---

[490] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional,* 1990, p. 75.
[491] Cf. KREL, Andreas Joaquim. *Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental*, 2004, p. 83, citando Álvaro L. V. Mirra.
[492] Cf. DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*, 1997, p. 265.

Para Jucovsky, no desempenho das suas atividades o Estado pode vir a causar prejuízos às pessoas e, em conseqüência, a ele deve ser impingida a responsabilidade civil extracontratual da Administração, quando inexistir contrato entre o Poder Público e os administrados. Tais danos podem resultar de atos ou omissões, ilícitos ou lícitos, do Poder Público, cabendo a esse a obrigação de indenizar o prejudicado. A responsabilidade decorre de violação de determinada regra jurídica a que a Administração está sujeita, porquanto sempre que alguém causa prejuízo a outrem se obriga a reparar o dano. [493]

Faz-se necessário pontuar que os direitos subjetivos públicos têm sido sobremaneira ampliados nos Direitos Constitucional, Administrativo e, também, Ambiental, tanto que os efeitos das relações jurídicas entre Administração e os destinatários diretos dos atos ou omissões administrativos não se limitam única e exclusivamente à dualidade de sujeitos. Terceiros também podem ser jurídica e concretamente alcançados e os seus direitos devem ser protegidos pelo ordenamento jurídico positivo. Logo, a importância de serem respeitados os direitos subjetivos públicos das pessoas à Administração, direitos estes lastreados tanto na Constituição como nas leis infraconstitucionais, mormente no Direito Ambiental, a fim de que se garanta a tutela jurídica do direito fundamental ao ambiente equilibrado.[494]

O cidadão brasileiro tem à sua disposição vários instrumentos jurídicos para fazer valer seus direitos. A ação popular, por exemplo, prevista na Lei nº 4.717, de 29.06.65, foi, no Direito brasileiro, o primeiro instrumento de defesa dos direitos individuais. Como já destacado, com o advento da CF de 1988, o rol de questões objeto de controle pela ação popular foi sensivelmente ampliado por meio do art. 5º, LXXIII, de forma a também viabilizar a nulidade de ato lesivo à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Pela Lei nº 7.347/85 editou-se a ação civil pública, instrumento importante de proteção e também imputação de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, a bens de valor histórico, à ordem econômica, artístico, estético e paisagístico. Posteriormente, com a Lei nº 8.078/90 passaram a ser melhor tutelados os direitos e interesses do consumidor. A par disso, foram criados pela Carta Constitucional de 1988 outros instrumentos como o mandado de segurança coletivo, para o qual foram legitimados os partidos políticos, organizações sindicais, entidade de classe ou associações legalmente constituídas (art. 5º, LXX).

---

[493] JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. *Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais (Brasil-Portugal),* 2000, p. 2.
[494] JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. Ob. cit. , p. 3.

Na verdade, o Direito Ambiental surge com uma nova e mais aprimorada perspectiva dos direitos do homem, ante as novas inter-relações de Direito entre uma ou diversas pessoas e entre estas e os entes públicos. Trata-se, portanto, da criação de uma espécie de terceira geração de direitos fundamentais, os quais não podem mais ser solucionados conforme os antigos raciocínios jurídicos voltados predominantemente aos interesses individuais ou bipolares, uma vez que estão a surgir problemas que requerem soluções a conflitos emergentes das interações entre os cidadãos e entre estes e a Administração e os terceiros que, por isto, venham a ser prejudicados. Como lembra Jucovsky,

> "esse quadro passa por uma etapa mais aprofundada da proteção dos direitos do homem de cunho individualizado ou privatístico, como anteriormente predominante, sem que esta perspectiva do mundo jurídico tenha sido abolida. Ao contrário, a partir daquela visão precedente, deu-se uma ampliação dos direitos, na medida em que a tônica agora se põe sobre os direitos coletivos e difusos, especialmente estes últimos no que toca à tutela ambiental".[495]

Paralelamente ao direito objetivo ao ambiente não degradado, exsurgem instrumentos jurídicos relativos a direitos subjetivos de defesa ambiental em face de direitos também existentes do Estado. Com isso, abrem-se oportunidades à efetiva proteção constitucional a fim de elidir lesões indiretas dos entes públicos impingidas aos sujeitos que não participam diretamente de determinada relação jurídico-administrativa.

A tutela jurídica a direito fundamental subjetivo público em face, por exemplo, de dano causado pelo funcionamento de uma fábrica poluente, licenciada pelo Poder Público, não diz respeito somente ao não-cumprimento de certo dever, com a omissão das autoridades administrativas, mas resulta da vulneração de um direito constitucionalmente garantido a gerar um direito subjetivo do particular à supressão desse comportamento ilegal — que é lícito na origem, como um licenciamento para certa atividade industrial, mas que se torna ilegal quando prejudica terceiros — em determinada relação jurídico-administrativa.[496]

O ambiente hoje possui a conotação de bem jurídico, obrigando o Estado e as pessoas, privadas e públicas, a protegerem-no. Todavia, os inúmeros fatos envolvendo as pessoas e as relações entre estas e a Administração faz com que não se sobreponha mais o direito individual aos outros direitos, tal como se verifica com o Direito de Propriedade, que hoje tem uma função social. Daí porque se faz necessário harmonizar o Direito Ambiental com os direitos individuais, coletivos e, especialmente, os difusos.

---

[495] JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. *Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais (Brasil-Portugal),* 2000, p. 6.
[496] Cf. JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. Ob. cit. , p. 7.

Para que os danos possam ser indenizados, devem existir certos pressupostos jurídicos, embora a responsabilidade possa se respaldar na falta de serviço. Podem, ainda, "existir hipóteses de responsabilidade sem falta, nos casos de responsabilidade com base na teoria do risco criado pelos danos causados pelas obras públicas acidentalmente, pelas coisas ou atividades perigosas ou, ainda, pelos agentes públicos e colaboradores ocasionais".[497]

De qualquer forma, uma vez identificado o órgão do Estado causador do dano, é preciso fixar-se o nexo causal entre a ação ou a omissão do serviço público e o prejuízo causado ao administrado, excetuados os casos de força maior e culpa exclusiva da própria vítima, em que a Administração estaria isenta, segundo alguns juristas.[498] Na verdade, os órgãos públicos fiscalizadores e aplicadores da lei devem buscar intensamente a maior efetividade nas suas atividades administrativas. Devem, portanto, mergulhar intensamente na tarefa de fazer cumprir a norma legal, sob pena de inefetividade. A propósito, Krell entende que dotar os órgãos públicos ambientais de melhores condições de trabalho – como suficiência de recursos humanos e materiais – parece ser a solução adequada para se evitar danos ao meio ambiente e obter-se mais eficiência no exercício das funções legais. O doutrinador julga indispensável que o grupo social atingido pelos danos ambientais exerça maior pressão política junto a governantes, parlamentares e administradores de todas as esferas administrativas no sentido de mais se exigir tecnicamente nos licenciamentos e nas fiscalizações. [499]

Ainda segundo Krell, no Brasil é deficiente o controle dos gastos públicos e a prestação de serviços sociais básicos, porquanto os Poderes Legislativo e Executivo "se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais". Ademais, a situação deve-se à falta de preparo de parte dos operadores jurídicos na aplicação dos direitos fundamentais.[500]

5.4.4. Responsabilidade civil do Estado por danos ambientais

Dispõe a CF, no seu art. 225, bem assim no art. 23, inc. VI, ser da competência concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "proteger o meio

---

[497] Cf. JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. Ob. cit., p. 9.
[498] JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. *Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais (Brasil-Portugal),* 2000, p. 10
[499] KRELL, Andreas J. Concretização do Dano Ambiental. Algumas objeções à teoria do risco integral, 1997, pp. 37-38.
[500] KRELL, Andreas J. Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais, 2000, pp. 25, 26 e 30.

ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas". Ademais, conforme já ressaltado, por meio do art. 170, inc. VI, da Lei Fundamental, a defesa ambiental é elevada à categoria de princípio geral da atividade econômica.

O Direito Ambiental Brasileiro apresenta características de vanguarda, porquanto é considerado direito fundamental do cidadão, apesar de a matéria já ter sido tratada pela Lei nº 6.938/81, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente. Assim, a proteção e a manutenção dos ecossistemas, o uso sustentável dos recursos naturais e as medidas preventivas e compensatórias são obrigações do Poder Público.

Sabemos que um dos principais fundamentos do Estado social é a cooperação entre o Estado e os indivíduos, que gera responsabilidade social, impondo também à coletividade o dever de defesa e de preservação do ambiente ecologicamente equilibrado. Segundo Jucovsky, "há nisso um poder-dever do Estado e dos cidadãos, cooperativamente".[501] A respeito, Stocco assegura que "a responsabilidade pela proteção ambiental e defesa da ecologia é do Poder Público e do particular. Do que se conclui que o Estado é co-responsável pelos danos daí advindos, podendo ser chamado a compor prejuízos individuais ou coletivos".[502]

O Poder Público tem, por exemplo, o poder-dever de fiscalização sobre empresa para a qual concedeu alvará de funcionamento. Assim, se, nessa condição, uma pessoa, física ou jurídica, causa poluição e o Poder Público não exerce o seu poder fiscalizatório, o Estado responde solidariamente com o particular pela sua omissão, para fins de ressarcimento, garantido o Direito de regresso contra o servidor público. Para que se intensifiquem os casos de reparação do dano ambiental, assinala Sampaio que é preciso

> "a criação legal de situações de inversão do ônus da prova e a ampliação do âmbito de discricionariedade do julgador, para que este possa, com o auxílio da prova pericial, do bom senso e de seu prudente arbítrio, suprir deficiências técnicas e científicas que, inegavelmente, ainda existem no campo da comprovação do dano ambiental, na delimitação de sua extensão e na aferição do nexo causal entre determinado fato ocorrido e o dano verificado, a fim de se reduzirem, ao mínimo possível, as situações em que este último não seja reparado em toda a sua extensão e em seus diversos efeitos".[503]

Tal responsabilidade ambiental tem sido atualmente muito discutida juridicamente, porque a sua eficácia é um dos modos de ser concretizada a tutela do ambiente — garantida na maioria dos Estados Democráticos de Direito. A par da responsabilidade dos cidadãos perante a coletividade para preservar e reparar o dano ambiental, está constitucionalmente

---

[501] JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. *Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais (Brasil-Portugal),* 2000, p. 39.
[502] STOCCO, Rui. *Responsabilidade Civil e Sua Interpretação Jurisprudencial,* 1997, p. 322.
[503] SAMPAIO, Francisco José Marques. *O Dano Ambiental e a Responsabilidade,* 1992, p. 116.

insculpida a responsabilidade administrativa, tomada por esses mesmos danos, civil, penal e disciplinarmente.

Obriga-se o Poder Público a tutelar o ambiente quanto a quaisquer atividades que possam acarretar prejuízos às pessoas, à propriedade ou aos recursos da natureza, mesmo que atendidas as regras oficiais, cabendo, neste caso, a responsabilidade solidária com o particular. Destarte, o poluidor pode ser pessoa física ou jurídica, tanto de Direito Público como de Direito Privado, assumindo a responsabilidade, direta ou indireta, pelo empreendimento, medida ou ato que venha a lesar o ambiente.

Ademais, considerando que cabe ao Estado defender e preservar o meio ambiente, este pode ser responsabilizado pelos danos que cometer, seja por comportamento comissivo, seja por omissivo. Até mesmo, solidariamente, por danos causados por terceiros, podendo o ente público exercer o seu direito de regresso em relação ao agente causador direto do prejuízo.

Vale mencionar que toda a atividade causadora de dano ao ambiente subordina-se à Administração, sob a forma de fiscalização, vigilância ou controle, motivo pelo qual o Estado pode ser responsável solidário com o poluidor, mormente por omissão do Poder Público, a configurar a culpa *in omittendo* no poder de polícia. A propósito, a Lei da Ação Civil Pública, no Brasil, por força do mandamento constitucional,

> "também observa a responsabilidade sem culpa ou objetiva, bastando a prova da conduta do agente, o nexo causal e o dano ao ambiente propriamente dito. Quanto aos outros assegurados pela aludida lei há que ser provada a culpa do agente causador do prejuízo, ante a ausência de previsão da responsabilidade civil objetiva".[504]

O Direito Ambiental age preventivamente e, *a posteriori,* no âmbito reparatório e repressivo. Naquele há o risco de dano e neste já foi realizado. Assim, a responsabilidade civil pelo dano ambiental independe da penal e da administrativa, tanto que "ação civil pública ambiental não se discute, necessariamente, a legalidade do ato. É a potencialidade do dano que o ato possa trazer aos bens ambientais é que servirá de fundamento da sentença".[505]

Na lição de Milaré, o dano ambiental é a lesão aos recursos ambientais, com conseqüente degradação – alteração adversa ou *in pejus* – do equilíbrio ecológico".[506] Recursos ambientais são a atmosfera, as águas interiores, da superfície e as subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo e o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora (Lei nº 6.938/81, art. 3º, inc. V), e os danos a eles causados caracterizam-se pela pulverização das vítimas, mesmo quando atingem diretamente certa pessoa.

---

[504] Cf. SAMPAIO, Francisco José Marques. *O Dano Ambiental e a Responsabilidade,* 1992, pp. 52-53.
[505] Cf. MILARÉ, Edis. A Ação Civil Pública em Defesa do Meio Ambiente, 2002, p. 207.
[506] MILARÉ, Edis. Ob. cit., p. 208.

Segundo a CF, o dano ambiental decorre da responsabilidade civil objetiva, na modalidade do risco integral e independentemente de culpa, e não subjetiva (Lei nº 6.938/81), "desconsiderando-se o fato da licitude da atuação do empreendimento do agente causador dos danos, como nos licenciamentos ambientais". O caso fortuito e a força maior não são suficientes para isentar a responsabilidade objetiva pelo dano ambiental.[507]

Importa registrar que a Resolução nº 1, de 23.01.86, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), regulamenta o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, devendo ele ser realizado por equipe multidisciplinar devidamente habilitada. Também a Lei nº 6.453/77 impôs responsabilidade civil exclusiva do operador por danos nucleares, independente de culpa, inobstante a lei fixar como causas excludentes de responsabilidade a força maior e o fato de natureza excepcional.

A partir da edição da Lei nº 6.938/81, ficaram obrigados o poluidor e o predador à reparação e à indenização dos danos, bem assim o utente de recursos ambientais com fins econômicos a recolher contribuição pela sua utilização. Assim, a falta de medidas para preservar ou corrigir os efeitos dos danos decorrentes da degradação ambiental imputa ao agente penas pecuniárias e limitações às suas atividades, além de compeli-lo a indenizar e reparar os danos ambientais e a terceiros, mesmo que haja concausa não imputável ao agente.

Na verdade, muito evoluiu, nos últimos tempos, a responsabilização civil por danos ambientais. Antes, o dano ao ambiente era restrito a conflitos entre vizinhos pelo indevido uso da propriedade. Jucovsky informa que "no direito brasileiro tal se dava pela *actio damni infacti* (arts. 544 e 555 do CC). Isto sofreu grande evolução em vários sentidos, inclusive no da responsabilização do Estado, desde o tempo em que ela não existia até o seu aperfeiçoamento para o atual modelo".[508] Em resumo, para a autora, hoje, o ordenamento jurídico brasileiro segue

> "a teoria da responsabilidade civil extracontratual do Estado sem culpa por danos de atos comissivos ou omissivos, lícitos ou ilícitos, materiais ou jurídicos, nos quais o Estado é responsável pela ação ou omissão dos agentes públicos, pela falta anônima do serviço, o que se insere nos riscos que a Administração toma para si em prol do interesse público. O texto constitucional acolhe a responsabilidade civil objetiva da Administração por danos ambientais às pessoas, conforme a tese do risco administrativo, não do risco integral".[509]

É válido informar que danos ecológicos causados por fatos da natureza permitem a responsabilização administrativa com base na teoria da culpa anônima do serviço, a exemplo

---

[507] Cf. JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. *Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais (Brasil-Portugal),* 2000, pp. 53-54.
[508] JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. Ob. cit., p. 54.
[509] JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. Ob. cit., p. 54.

dos danos por inundações por ausência ou limpeza pública inadequada.[510] Também não é demais consignar que, conforme a Lei nº 7.938/81, art. 10, e o Decreto nº 88.351/83, art. 18, pode ser requerida a licença-prévia, a licença de instalação e a licença de operação para certas atividades potencialmente poluentes ou que possam vir a degradar o ambiente. A par disso, a Lei nº 6.928/81, art. 9°, inc. IV, que norteia toda Política Nacional do Meio Ambiente, e a Resolução nº 1/86 do CONAMA estabelecem a necessidade do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para a autorização das atividades que possam causar dano ecológico. A respeito, esclarece Jucovsky que a

> "responsabilidade solidária da Administração nas atividades sujeitas à autorização administrativa baseia-se na teoria objetiva, porém se a licença for ilegal por mau desempenho do serviço público, a teoria é a subjetiva da culpa. Se a autorização for legal, mas o particular abusar dos poderes concedidos, a teoria é a da culpa subjetiva pela omissão administrativa na fiscalização".[511]

Com efeito, o licenciamento da atividade pela Administração acarreta a sua solidariedade na indenização, de conformidade à teoria objetiva se houver dano ou sacrifício especial ao ambiente. Entretanto, nas palavras de Jucovsky, exclui-se a responsabilidade administrativa quando "emitida em razão de funcionamento normal do serviço, sendo escusável a ilegalidade e desde que não haja dano especial que esteja nos parâmetros da tolerabilidade".[512]

É preciso mencionar que, segundo alguns julgados brasileiros, em qualquer hipótese, na ação civil pública é sempre objetiva a responsabilidade dos danos cometidos, independentemente de culpa no fato gerador, sendo provados o fato gerador, o nexo causal e a lesão ao ambiente, mesmo que o agente poluidor seja detentor de licença ou autorização administrativa. Quanto à excludente da força maior, não há consenso. Alguns juristas entendem que exclui o nexo da causalidade adequada entre o fato gerador e o dano. Já outros asseveram que não o exclui para a responsabilização do agente.[513]

Em resumo, as pessoas jurídicas de Direito Público interno podem ser responsabilizadas pelas lesões que causarem ao meio ambiente. De fato, não é só como agente poluidor que o ente público se expõe ao controle do Poder Judiciário, em razão da construção de estradas ou de usinas hidrelétricas, sem a realização de estudo de impacto ambiental, mas também quando se omite no dever constitucional de proteger o meio ambiente, por exemplo inércia da municipalidade quanto à instalação de sistemas de disposição de lixo e tratamento de esgotos.

---

[510] JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. Ob. cit., p. 55.
[511] Cf. JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. *Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais (Brasil-Portugal),* 2000, p. 55.
[512] JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. Ob. cit., p. 56.
[513] Cf. MILARÉ, Edis. *A Ação Civil Pública por dano ao ambiente,* 2002, p. 165.

Pode também o Estado ser solidariamente responsabilizado pelos danos ambientais provocados por terceiros, já que é seu o dever de fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam. Esse entendimento fica reforçado com a cláusula constitucional que impôs ao Poder Público o dever de defender o meio ambiente e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Dessa forma, omitindo-se ou agindo deficientemente, responde o Estado por sua incúria, negligência ou deficiência, que traduzem um ilícito ensejador do dano não evitado. Neste caso, reparada a lesão, poderá demandar o causador do dano, de forma regressiva.[514]

5.4.5. A educação, o Direito e o exercício da cidadania como instrumentos de controle da defesa ambiental

Já vimos anteriormente que o legislador constitucional, preocupado em assegurar ao cidadão a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 5°, LXXII, 21 e 24, dentre outros), incumbiu o Poder Público de tomar um conjunto de medidas. Assim é que, por meio de dispositivo específico (art. 225 da CF, § 1º, VI), ficou estabelecida a responsabilidade de se "promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente" .

Em que pese essa garantia constitucional e esforços de alguns segmentos da sociedade na defesa de uma política de educação ambiental, o Estado não se tem mostrado eficiente, tanto jurídica quanto economicamente, na implementação de programas capazes de, efetivamente, provocarem mudança comportamental dos agentes. Ao nosso ver, essa é uma tarefa que deverá envolver não só o Poder Público, mas também as instituições em geral — família, escola, universidades, associações etc. Esse trabalho será tanto mais eficaz se o Estado pensar a Educação numa perspectiva pedagógica que possibilite postura consciente frente às questões ambientais, por parte da população, dos órgãos governamentais e do empresariado.

Não é difícil notar que a educação, o Direito e a cidadania apresentam uma estreita relação com as técnicas e metodologias de preservação do meio ambiente. À educação é dada, muitas vezes, a incumbência de ser o agente de mudanças. Como afirma Leonardi, "a

[514] Cf. MILARÉ, Edis. *A Ação Civil Pública por dano ao ambiente,* 2002, p. 166.

educação ambiental como formação de cidadania ou educação ambiental como exercício de cidadania tem a ver (...) com uma nova maneira de encarar a relação homem/natureza".[515]

Já o Direito é fruto do exercício da cidadania na defesa de interesses e projetos de uma sociedade organizada. Sobre isso, entende Aguiar que "no Brasil, ainda não houve uma reflexão mais profunda sobre a dimensão judicial da cidadania, aspecto central para o respeito dos direitos e para a construção do estado democrático".[516]

Assim, é imprescindível que a sociedade trabalhe para a constituição de uma cidadania ambiental que leve, dentre outras missões, à constante vigilância dos nossos recursos naturais, seja denunciando irregularidades, descumprimento de leis ou sua inaplicabilidade, seja sugerindo aperfeiçoamentos e mudanças relacionadas às questões do meio ambiente. Disso trataremos melhor a seguir.

5.4.6. O dever da coletividade na preservação ambiental

A Lei Maior de 1988 inovou em vários aspectos, atribuindo dever ao Poder Público, sem excluir o dever dos cidadãos, na defesa ambiental. Por exemplo, inseriu a declaração constitucional de proteção ao meio ambiente como um objetivo do Estado e um dever da coletividade, que desempenha papel relevante na formação da consciência social, por uma responsabilidade conjunta para com este bem, impondo-se-lhes a sua defesa perante as presentes e futuras gerações. Segundo Jucovsky, "há nisso um poder-dever do Estado e dos cidadãos, cooperativamente".[517] Em conseqüência, aduz Stoco, "o Estado é co-responsável pelos danos daí advindos, podendo ser chamado a compor prejuízos individuais ou coletivos".[518]

Não se duvida que a realização do Direito implica envolvimento das funções estatais com a participação efetiva de setores da sociedade, aí residindo a verdadeira força da estratégia de atuação a ser desenvolvida, inclusive, quando necessário, reivindicando a completa realização das normas impostas e argumentando na hipótese de violação de direitos. Daí concluir-se que a concretização das normas depende, em muito, da participação dos cidadãos. A propósito, "a realização do direito implica num envolvimento das funções estatais

---

[515] LEONARDI, Maria Lúcia Azevedo. *Educação Ambiental e Teorias Econômicas: Primeiras Aproximações,* 1999, p. 250.
[516] AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular,* 1996, p. 128.
[517] JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. *Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais (Brasil-Portugal),* 2000, p. 39.
[518] STOCO, Rui. *Responsabilidade Civil e Sua Interpretação Jurisprudencial: Doutrina e Jurisprudência,* 1997, p. 322.

com a participação efetiva de setores da sociedade e da coletividade, residindo nessa atuação cumulativa a verdadeira força da estratégia de sustentabilidade a ser desenvolvida".[519]

Ao impor ao Estado e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações expresso no preceito constitucional do art. 225, o legislador objetivou maior comunicação da base administrativa estatal com os administrados. Nas palavras de Derani,

> "o desdobramento deste dever comum de preenchimento do mandamento explicitado no art. 225 pode ser vivenciado, por exemplo, nos conselhos nacionais e estaduais de meio ambiente, também com a previsão de audiência pública para tratar de decisões da administração, ou através do exercício do direito de representação e do direito à informação dos procedimentos administrativos".[520]

A crescente inter-relação que se verifica entre o sistema econômico e o sistema ecológico constitui um dos maiores desafios colocados à humanidade neste século XXI. Nas manifestações da questão mesclam-se aspectos econômicos, jurídico-institucionais, sociológicos e culturais, além, é claro, dos de natureza tipicamente físico-química.

A preservação do ambiente, meta prioritária para o mundo, somente será conseguida se a sociedade tomar consciência de que ela constitui responsabilidade pessoal de cada um e não apenas uma mera formulação teórica ou mais um plano imposto por tecnocratas bem intencionados. Centros urbanos maduros, em termos de economia, começam a se preocupar com alguns problemas de uma sociedade pós-industrial – assim entendida como aquela que realizou o seu esforço fundamental de industrialização –, representados pela dissolução dos costumes, pelos conflitos entre grupos, pela criminalidade, pelo congestionamento e decadência das cidades, e, infelizmente, também pela deterioração ambiental,[521] como se verifica há algum tempo no Distrito Federal.

Assim, reafirmamos nossa crença de que a busca de solução aos graves problemas ambientais passa necessariamente pela capacidade de organização da sociedade e pela participação efetiva das instituições, sobretudo das universidades na sua função de formar educadores que possam atuar em prol das mudanças preconizadas. A propósito, em 2002, o então Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente declarou que as questões ambientais e o desafio do desenvolvimento sustentável não dependem somente de programas governamentais, mas principalmente do envolvimento de diversos segmentos da sociedade. "Não podemos pensar em desenvolvimento sustentável sem a participação de todos os segmentos da sociedade, porque precisamos preservar o ambiente com o mesmo empenho

---

[519] Cf. DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Brasileiro*, 1997, p. 90.
[520] DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Brasileiro*, 1997, pp. 225-226.
[521] Cf. NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e Ecologia,* 1975, cit., p. 8.

com que precisamos assegurar o desenvolvimento econômico de nosso país", destacou.[522] O processo deve refletir os anseios de toda a sociedade, incluindo governos federal, estadual e municipal, setor produtivo e ONGs.

Somente com a tomada de consciência, por parte da população, das responsabilidades que lhe cabem no processo de preservação ambiental é que o Direito Sustentável poderá ter alguma possibilidade de se materializar. O problema é, antes de mais nada, de educação e conscientização da sociedade. Não obstante tenha ficado a cargo do Poder Público a formulação e planejamento das políticas públicas ambientais, nada impede a participação da sociedade organizada, mediante sindicatos e organizações não-governamentais.[523]

[522] Disponível em www.ambientebrasil.com.br, com informações do Ministério do Meio Ambiente (acesso: 10.05.2002).
[523] Cf. ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. *Direito de Propriedade e Meio Ambiente,* 2000, p. 97.

Capítulo Sexto
A POLÍTICA AMBIENTAL NO DISTRITO FEDERAL

6.1. Interface entre a preservação ambiental e as políticas urbanas e regionais

6.1.1. Políticas públicas e desenvolvimento econômico, social e ambiental

Já vimos que o crescimento econômico e a política de preservação do meio ambiente constituem dois objetivos compatíveis e interdependentes que se reforçam mutuamente. De acordo com a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Economia realizada em Paris, em 1984, as questões ambientais devem ser efetivamente colocadas no centro do processo de decisão da política econômica nacional e plenamente integradas a outras políticas urbanas, regionais e setoriais, tais como, de desenvolvimento regional industrial, de transporte, habitacional, agrária etc.

A compatibilização dos interesses econômicos com a proteção do meio ambiente, desde as primeiras fases de elaboração das políticas de desenvolvimento, além de permitir uma utilização mais racional dos recursos, tende a evitar que a sociedade se vulneralize (econômica e ecologicamente), diante de futuros danos ambientais. Faz-se necessário, portanto, que o país estabeleça e/ou melhore seus mecanismos de políticas públicas de forma que eles sejam capazes de enfrentar a difícil responsabilidade social de regulamentar as atividades portadoras de riscos de degradação do meio ambiente.

A questão central é encontrar-se modalidades de crescimento que tornem compatíveis o progresso social e o gerenciamento sadio dos recursos naturais. Assim, o desenvolvimento deve considerar a autonomia de decisões e a pesquisa de modelos endógenos, próprios a cada contexto histórico, cultural e ecológico, bem como a prudência ecológica, ou seja, a busca de um desenvolvimento em harmonia com a natureza.

A inter-relação dos problemas ambientais e a perda da biodiversidade vegetal, de um lado, e a durabilidade do desenvolvimento econômico, social e ambiental, do outro, têm preocupado, ao longo da civilização do Homem, desde os indígenas, filósofos, cientistas e religiosos e, nas últimas décadas, políticos, empresários, organizações não-governamentais e

internacionais, acadêmicos, juristas e outros. Exatamente por isso tem sido uma das temáticas mais debatidas nos principais fóruns internacionais.

A propósito, nos países do Terceiro Mundo (que representam 75% da população do planeta), os problemas de poluição resultantes do processo de industrialização se somam aos problemas básicos de infra-estrutura, como falta de saneamento básico e saúde pública deficiente. Além disso, o crescimento demográfico e a pobreza contribuem para o processo de degradação ambiental, o que evidencia ainda mais a necessidade de se assegurar um **desenvolvimento sustentável.**

Não obstante se observe, nos últimos tempos, aumento da consciência ambiental no Brasil, nas palavras de Viola *et alii*, " o crescimento da importância da questão ambiental para a opinião pública não teve correlações diretas pontuais com transformações, seja nos comportamentos individuais, seja nos comportamentos microeconômicos empresariais, seja nas **políticas públicas**" (grifo nosso).[524] Eis a grande responsabilidade das políticas ambientais, urbanas e regionais na mudança comportamental dos diversos segmentos da sociedade brasileira, relativamente à questão ambiental.

6.1.2. O espaço como objeto comum entre as políticas ambientais e espaciais

O objeto comum das políticas urbanas, regionais e ambientais é o espaço. Ele vai possibilitar a interação entre as várias políticas, fazendo-se necessário, pois, inter-relacionar os espaços urbano, regional e ambiental. O grande desafio é se pensar o espaço como algo novo, fazer uma necessária e fundamental releitura de espaço em que se compreenda e defina a ação dos diferentes agentes produtores e consumidores deste território. Fazer a releitura do território significa compreender a dinâmica desta sociedade moderna, ou pós-moderna, que se transforma e transforma a natureza em velocidade impressionante. O espaço é fator essencial, na medida em que todas as formas do fenômeno político se expandem e se desenvolvem sobre uma extensão física. O essencial é a busca permanente das interações entre o espaço e as políticas governamentais.

Um outro aspecto a se considerar é o reconhecimento do poder do Estado para regulamentar a apropriação e a produção do espaço. Qual seria, hoje, o papel, a função e a responsabilidade do Estado para, se não resolver, minimizar a problemática ambiental?

---

[524] VIOLA, E. *et alii. Confronto e Legitimação,* 1997, p. 29.

Poderão os Estados do chamado Terceiro Mundo deixar para o mercado a resolução de problemas criados no âmbito do mesmo mercado?

É preciso proceder (re)leituras do território, onde a natureza não apareça como algo isolado da sociedade, mas, pelo contrário, totalmente apropriada e transformada pela sociedade. Esta apropriação diz respeito a várias formas de propriedade territoriais, sejam elas individuais ou estatais. Na globalidade, no espaço das nações, podemos exemplificar com a Antártida dividida entre países, assim como os ares e os mares territoriais pertencem aos diferentes países. O que nos coloca claramente é que, pelo menos na problemática ambiental, o Estado não pode abrir mão das necessárias regulações e regulamentações das normas de uso do território. É preciso considerar e compreender a complexidade da apropriação, da produção, do consumo, da distribuição, a complexidade ecossistêmica que se estabelecem ao longo do território, das organizações societárias com a natureza.

6.1.3. Meio ambiente e as políticas urbanas e regionais

Até os anos 1960, não havia adequado planejamento urbano. Havia política de saneamento e habitacional, interna às cidades, entendida como política urbana. A primeira política urbana concebida junto com a preocupação ambiental surgiu em 1975, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). A política urbana nasceu colada à preocupação ambiental, embora mais direcionada aos problemas decorrentes da poluição.

As políticas regionais vão começar em 1960, com os chamados planos trienais. Os objetivos de tais políticas regionais (1960/1985) eram a integração e a redução de desigualdades regionais. A política regional não nasceu preocupada com o meio ambiente. Aconteciam grandes obras, entretanto eram projetos sem preocupação com os impactos ambientais.

Durante um longo período se considerou que a implementação de uma política de combate à degradação ambiental teria uma incidência particularmente negativa em certos setores, sobretudo no industrial, na medida em que haveria uma elevação dos custos dos processos produtivos, levando ao fechamento de fábricas e ao aumento da taxa de desemprego. Em função disso, argumentava-se, erroneamente, que o nível de desenvolvimento dos países seria um condicionante da política ambientalista. Isto permitia, por exemplo, que, na busca do aumento da produção, se exigiria menor rigor com relação à qualidade ambiental, de forma a atrair para uma determinada região, investimentos de certos

setores altamente comprometedores do ponto de vista ambiental, mas que se justificariam como impulsionadores do desenvolvimento.

Os que ainda defendem esta tese argumentam que as medidas de proteção ambiental aumentam as despesas privadas ou públicas, que provocam um aumento dos custos, dos preços ou elevação da carga fiscal. Tais ajustamentos teriam incidência negativa na produtividade, no emprego e no balanço de pagamentos.

6.1.4. Evolução histórica das políticas urbanas e regionais

O Grupo de Arquitetura e Planejamento (GAP) traça um quadro histórico da ação governamental – período 1964/1983 – no tocante à habitação popular, aduzindo que, como resultado das políticas de governo, ao longo dos anos 60, verificou-se um "avanço do processo de internacionalização da economia brasileira, de aceleração do processo de urbanização e de concentração de renda".[525] Do ponto de vista social, ocorre um processo de urbanização desequilibrado, espontâneo, informal, com a progressiva redução do poder aquisitivo da população.

Destacam, ademais, no cenário de 1983, o encaminhamento ao Congresso Nacional de projeto de lei que visava a equacionar a questão da propriedade da terra urbana, além de estabelecer objetivos de desenvolvimento urbano, com o que, se aprovado, poderia contribuir para uma reorganização espacial do país. Em decorrência de tais políticas e metas nem sempre alcançadas, ficou demonstrada a ausência de mecanismos de controle do desenvolvimento urbano. As controvertidas e, às vezes, não-cumpridas políticas e decisões governamentais constantes do texto do GAP têm relação direta com os temas ambientais.

Souza discute questões relacionadas com o desenvolvimento urbano na década de 1990 e grandes temas que com ele interagem, em especial as políticas de organização espacial. Destaca a atribuição constitucional da União em promover a ordenação do território nacional, as dificuldades de sua implementação e a dissociação do discurso governamental com uma efetiva política urbana. Afirma serem escassos os recursos colocados à disposição do desenvolvimento urbano que pouco contribuíram para a descentralização, face às políticas setoriais e globais, tendentes a anular os esforços da política urbana. Para uma efetiva

---

[525] Cf. Grupo de Arquitetura e Planejamento (GAP): *Habitação Popular: Inventário da Ação Governamental,* 1985, vol. I, p. 85.

organização do território, no futuro, o autor sugere uma atuação conjunta dos diversos agentes econômicos públicos e privados, no longo prazo.[526]

Azevedo Netto analisa criticamente alguns instrumentos de intervenção urbanística previstos na CF de 1988, sobretudo o Plano Diretor, previsto constitucionalmente, além de projetos de lei em tramite, à época (1990), no Congresso Nacional. O autor recomenda, acerca dos projetos de lei analisados, que o IPTU "deve ser utilizado como instrumento de política urbana, principalmente quando complementado por outros instrumentos dentro de uma visão global abrangente".[527] O Poder Público tem particular relevância nesse mister. Os instrumentos para o desenvolvimento urbano mostram-se, assim, de enorme relevância. Se bem instituídos/implementados e as políticas bem formuladas, a urbanização das cidades pode acontecer de forma mais equilibrada e adequada fisicamente. A respeito, consultores do IPEA, em relatório da instituição de 1996, dão-nos conta das dificuldades decorrentes de planejamento e gestão do uso do solo e das implicações com o seu uso desordenado, do crescimento das cidades e metrópoles. Os dados dos consultores revelam inadequação das políticas de controle urbanístico adotadas nas ultimas décadas.

Entretanto, a importância da parceria público-privado vem ganhando consistência. Sozinhos os governos não podem lidar com os problemas associados à rápida urbanização, tais como os ligados à ausência de infra-estrutura. Aliás, na implantação de quaisquer políticas, sejam ambientais, urbanas e regionais, governo e iniciativa privada devem caminhar juntos na manutenção do meio ambiente e, portanto, na busca pela melhoria da qualidade de vida da população. A propósito, a ausência da aplicação de instrumentos e mecanismos políticos pode contribuir para reforçar o papel dos assentamentos informais na provisão de terra e habitação para as classes pobres, como atualmente se observa no Distrito Federal.

Araújo discorre acerca do planejamento regional no Brasil, da crise pelas quais passou esse planejamento e suas causas principais, além do contexto atual e os desafios para o desenvolvimento regional. A idéia central da autora reside no tratamento marginal, complementar e acessório dispensado pelo Estado Brasileiro ao planejamento regional, em épocas passadas. Nesse sentido, uma adequada política territorial poderia evitar desajustes espaciais e contribuir para a manutenção e conservação do bem ambiental.[528]

---

[526] SOUZA, Edgar B. Desenvolvimento Urbano na Década de 90, 1990, vol. 3, pp. 201-223.
[527] AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de. Política Urbana: Novos Instrumentos Para o Desenvolvimento Urbano, 1990, p. 78.
[528] ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais,* 1995, pp. 473-493.

Guimarães Neto faz uma análise da evolução recente da economia brasileira, centrando sua atenção na comparação entre a evolução do Nordeste e a do Sudeste. O ponto principal é a evolução das desigualdades regionais, ou seja, como o " dinamismo da economia embora compartilhado, geralmente, por todas as regiões, se dava de modo desigual"[529].

Em suma, devido às inúmeras diferenças regionais do nosso país e, muitas vezes, ampliadoras das desigualdades regionais, sociais e políticas, já muito grandes, é necessário formular-se propostas claras capazes de assegurar "o desenvolvimento nacional equilibrado" previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 174, § 1º) e a preservação ambiental, ao lado das demais regulamentações em níveis regional, setorial e nacional, facilitando, de algum modo, o desenvolvimento nacional equilibrado.

6.1.5. Referencial teórico de política regional

Campolina Diniz faz um histórico sobre a insatisfação com a teoria da localização e do desenvolvimento regional. O centro da questão é a sintonia das políticas, em especial as econômicas com as ambientais, de forma a evitar desigualdades e disparidades econômicas regionais e locais. Em relação ao caso brasileiro, um ponto importante mencionado por Campolina Diniz é a constatação de que "não só a história da ocupação produtiva da maioria das regiões como a abertura de novas tem se apoiado na exploração de recursos naturais, voltados para a exportação para o exterior ou para outras regiões do país".[530] Esse é um fato inquestionável, que demonstra como o fator meio ambiente está intimamente relacionado com a questão espacial de distribuição regional.

O autor ressalta, ainda, a vinculação dos recursos naturais à dinâmica regional, reafirmando que não existiu nenhuma experiência relevante de abertura de fronteira econômica no capitalismo que não tenha sido pela via dos recursos naturais, cujos desdobramentos se verificam nas indústrias baseadas em recursos minerais. Alerta, entretanto, para o fato de que o esgotamento de tais recursos naturais pode levar à crise ou ao colapso da economia regional.[531]

Amado analisa a dinâmica financeira regional do Brasil, segundo a qual "a experiência brasileira demonstra que mecanismos de política econômica que pareciam apropriados para combater os desequilíbrios regionais terminaram por reforçá-los e por redirecionar parte dos

[529] GUIMARAES NETO, Leonardo. Ciclos Econômicos e Desigualdades Regionais no Brasil, 1998, p. 316.
[530] DINIZ, Clélio Campolina. Mudanças Estruturais, Localização e Desenvolvimento Regional, 1991, p. 23.
[531] DINIZ, Clélio Campolina. Ob. cit., p. 24.

benefícios dessas políticas para as regiões centrais".[532] A autora faz uma análise das diferentes teorias que visam a explicar os padrões desiguais de desenvolvimento regional, em especial entre os países desenvolvidos e os do terceiro mundo. O ponto principal é a polarização entre centro e periferia, em nível mundial, que tende a se reproduzir internamente nos países subdesenvolvidos. Tais estudos sugeriam que o subdesenvolvimento era caracterizado por estruturas que se interagiam para perpetuar essa situação, cujos elementos mais importantes seriam a baixa renda *per capita,* a concentração de renda, o desemprego, a instabilidade do processo de desenvolvimento, desequilíbrios regionais e a dependência externa da economia.[533]

Pacheco discute os chamados temas econômicos regionais, pós-1980, quais sejam os desequilíbrios econômicos inter-regionais, a crise do federalismo e a emergência de novos regionalismos. Segundo o autor, "na realidade, a estruturação do espaço, da divisão econômica e social do espaço, é um processo de natureza genealógica, suas modificações são, a todo momento, o efeito das instâncias da formação social".[534]

Pacheco trata ainda do processo de desconcentração econômica ocorrido nos últimos quinze anos. De acordo com o autor, a desconcentração econômica e o processo da integração produtiva das últimas décadas legaram uma configuração distinta para o país, em que o desenvolvimento da agricultura, da agroindústria e da indústria periférica não apenas modificou a dimensão dos fluxos do comércio inter-regionais, mas transformou as estruturas produtivas das regiões, resultando numa significativa diferenciação econômica do espaço nacional, inclusive em termos intra-regionais.[535]

Ademais, as imensas desigualdades que caracterizam nosso desenvolvimento e a dimensão continental do Brasil, segundo o autor, haverão de fazer de questões como a infra-estrutura, a logística do transporte, o perfil do gasto público, o investimento estatal, o papel da fronteira agrícola e mineral e a federação, temas brasileiros de muito maior importância que em outros países, incluindo nações desenvolvidas. O processo de desconcentração econômica, no Brasil, envolve, dentre outros, segmentos de empresas industriais, agrícolas, comerciais, enfim, as diversas estruturas produtivas regionais, intimamente relacionadas com as regulamentações ambientais.

---

[532] AMADO, A.M. A Questão Regional e o Sistema Financeiro no Brasil: Uma Interpretação Pós-Keynesiana, 1997, p. 434.
[533] AMADO, A.M. Uneven Patters of Regional Development: Some Heterodox Interpretations, 1996, p. 92.
[534] PACHECO, Carlos Américo. Uma Introdução à Problemática Regional Brasileira Pós-80, 1998, cap. 1, p. 29.
[535] PACHECO, Carlos Américo. Os Dilemas da Nova Problemática Regional: especialização e fragmentação do espaço econômico nacional, 1998, cap. 5, pp. 207-266.

6.1.6. Rebatimentos da política econômica sobre as políticas espaciais e referencial teórico da política urbana

As políticas antipobreza passam a assumir dimensão de preservação ambiental quando parcela considerável dos pobres residem em áreas urbanas degradadas. Nesse caso, o foco da discussão desloca-se para os conflitos entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente. A relação pode ser feita analisando-se a política ambiental e o crescimento econômico, este último instrumento importante para se evitar e/ou reduzir a pobreza e melhorar as condições de vida das pessoas.[536]

A experiência brasileira de desenvolvimento regional e urbano apresenta peculiaridades que a tornam particularmente interessantes, dentre as quais se destacam a vasta extensão territorial do país e a persistência dos altos níveis de concentração de renda tanto em períodos de crescimento acelerado (anos 60/70) quanto em épocas de profunda recessão econômica (80). Assim, o combate às desigualdades espaciais deverá, sem dúvida, constituir-se em um dos maiores desafios da sociedade brasileira no futuro próximo.[537]

Polese aborda a cidade, enquanto fenômeno econômico, tomando parte nas transformações que definem o desenvolvimento. Acrescenta o autor que o crescimento econômico em longo prazo é inconcebível sem a urbanização, que toma parte nos processos dinâmicos de localização e de realocação espacial dos recursos. No tocante à qualidade do meio ambiente, é fácil constatar que a cidade gera soluções e problemas. O congestionamento e a contaminação devem estar entre as conseqüências indesejáveis da urbanização. Em outro momento, ao tratar da localização das atividades econômicas no espaço urbano, Polese afirma que tais atividades e a vida consomem espaço. O ritmo da urbanização pode estar associado ao mercado, ou seja, à demanda e à oferta na produção de bens. Para o autor, crescer significa demanda maior por fatores produtivos, em contrapartida maior utilização de recursos naturais e possivelmente maior dano ambiental.[538]

Há necessidade de diferenciar conseqüências da aglomeração das cidades das conseqüências da industrialização que gera poluição. Vista por uma outra ótica, a urbanização pode ser precursora de inovações que aceleram a preservação ambiental, bem como a

[536] TOLOSA, Hamilton C. Os Novos Desafios da Política Urbana na Era do Real, 1997, p. 19.
[537] TOLOSA, Hamilton C. *Redistribuição da Renda, Mercado de Trabalho e Pobreza Urbana no Brasil,* 1994, pp. 1-13.
[538] POLESE, Mário. La localización de las actividades económicas en el espacio urbano, 1998, cap. 10, pp. 325-371.

internalização das externalidades negativas. O desenvolvimento econômico em longo prazo acaba gerando aumento da demanda por fatores produtivos e como conseqüência aumento da urbanização. Assim, é urgente a implantação de políticas eficazes que consigam gerir melhor o aumento populacional e o uso dos recursos naturais diminuindo os danos ambientais.

Nogueira aduz que as principais contribuições da teoria econômica para a organização espacial concentram-se em alguns modelos de localizações de atividades socioeconômicas, englobados sob a denominação de teorias da localização. O autor assevera que deixa de ser verdade a máxima de que a cidade toma a forma imposta pela tecnologia de transporte existente, visto que atividades econômicas funcionalmente interdependentes podem operar eficientemente mesmo que dispersas espacialmente. Assegura, ainda, que o entrosamento entre as questões ambientais e as de caráter econômico constituem importantes elementos para o debate brasileiro atual.[539]

Steinberger diz-nos que as preocupações com o meio ambiente chegam ao Brasil, na década de 70, centradas nas cidades. As primeiras foram com o crescimento demográfico e a poluição do meio ambiente, que foi assunto da mídia, à época. O governo estava atento ao tema, prevendo no II PND um capítulo intitulado *Desenvolvimento urbano: controle da poluição e preservação do meio ambiente* que, numa releitura para os dias de hoje, apresenta temas e propostas atuais, ainda que centradas na poluição industrial das metrópoles. Segundo a autora, as referências ao meio ambiente-meio urbano, na sua maioria, estão imbicadas no estigma dos malefícios urbanos e suas conseqüências sobre a degradação do meio ambiente. É necessário que se pense um novo paradigma capaz de desvencilhar desta partilha injusta a herança que tem cabido ao urbanista.[540]

Importa observar que é nas cidades que ocorre o aumento da conscientização ambiental sobre o meio ambiente. A globalização e o meio ambiente são fundamentalmente urbanos. No entanto, resta a sensação de, apesar de tudo, ser cósmico, global, planetário, tudo estar longe e fora do alcance de nossas mãos. A maioria das soluções propostas são institucionais e dependem de esforço conjunto de organizações como a ONU, dos Estados-Nações se aliarem em blocos regionais, das ONGs etc. Parcela da sociedade é predadora da natureza. Chega a criar problemas que transcendem a natureza do homem como ser vivente.

A literatura sobre o assunto tem abordado duas perspectivas distintas acerca das cidades: uma, global, em que o meio urbano está em constante conflito com o meio ambiente, considerando-se a cidade como um foco de externalidades negativas que devem ser corrigidas

[539] NOGUEIRA, Jorge Madeira. Espaço: o seu (mau) tratamento pela teoria econômica, 1998, pp.13-24.
[540] STEINBERGER, Marília. A relação meio ambiente – meio urbano: do global para o local, 1997, pp. 32-39.

para cumprir eficientemente o papel que lhe cabe no modelo capitalista internacionalizado. Outra, local, privilegia o espaço urbano como um espaço que possui uma dinâmica ambiental própria e única, resultante de uma interação entre o ambiente e o ambiente construído A cidade tem uma personalidade e cada cidade tem a sua personalidade. A doutrina reconhece as duas perspectivas, e que o global não existe sem o local nem o local sem o global. O meio urbano não é mais meio ambiente puramente natural. É preciso, pois, repensar a cidade como ponto de tomada de decisões, extinguindo-se eventuais preconceitos instalados.[541]

Numa análise histórica e geográfica a respeito do Brasil e seus habitantes no que tange, principalmente, aos processos de ocupação dos espaços, verifica-se que a falta de critérios racionais nos trouxe conseqüências graves quanto a danos ambientais irreparáveis em curto e médio prazos ou, às vezes, até irrecuperáveis. Não se vive sem ocupar espaço. Cada corpo não ocupa o mesmo espaço ao mesmo tempo. Dois corpos não ocupam o mesmo espaço ao mesmo tempo, no entanto, esta questão só se tornou relevante no findar do século XX, quando a problemática ambiental ganha visibilidade pública e política, quando a destruição atinge o globo terrestre e quando novas questões redimensionam (re)leituras do nosso território.

O sistema de cidades, no Brasil, parece estar passando por mudanças estruturais profundas, sem similar nos países hoje industrializados. Fatores complexos como a extensão territorial, a descoberta e exploração de novas fontes de recursos naturais, o rápido deslocamento da fronteira agrícola no Centro-Oeste, além de movimentos migratórios sem precedentes em períodos anteriores, estão na origem de padrões inéditos de comportamento urbano, como é o caso do DF.

Nos aspectos institucionais, fatores tais como o grau de participação política, co-responsabilidade na definição dos objetivos da política urbana, hierarquia entre estratos decisórios, definição de níveis de competência, além de mecanismos de decisão descentralizada atuam como condicionantes da eficiência do sistema econômico. As mudanças institucionais devem ser encaradas como instrumentos poderosos para induzir o crescimento econômico e modernizar a estrutura produtiva do país.

Dentro desta perspectiva, verifica-se que as medidas de combate à degradação ambiental podem e devem estar em sintonia com as medidas de política econômica, urbanas e regionais. Estas, além de melhorar as condições de bem-estar nas regiões de saída de migrantes, podem eventualmente contribuir para desacelerar as migrações que se impuserem. Fica também evidente que o ataque aos problemas de subemprego e pobreza nas grandes

[541] Cf. STEINBERGER, Marília. A relação meio ambiente – meio urbano: do global para o local, 1997, p. 40.

metrópoles transcende o poder de decisão das autoridades locais e requer um enfoque global para a questão urbana.

Tamanho das cidades e qualidade ambiental não são incompatíveis. Pelo seu impacto sobre os preços médios, a renda e os comportamentos (taxas de natalidade, principalmente), a urbanização pode contribuir com a aceleração de inovações ambientais e a internalização de externalidades negativas. Urge participarmos da construção de um amplo debate em busca de alternativas de desenvolvimento que ampliem a sustentabilidade ambiental e a eqüidade social por meio de adequadas e sintonizadas políticas ambientais, urbanas e regionais, que levem a uma gestão democrática da apropriação e uso do solo.

6.2. Características e problemas ambientais do Distrito Federal

6.2.1. O meio ambiente no Distrito Federal

O Distrito Federal ocupa uma área de 5.789,16 km^2 na região Centro-Oeste do Brasil, na qual estão inclusos 43 Km^2 de águas internas. 100% de seu território é área nuclear da região dos cerrados, o segundo maior bioma brasileiro. Possuidor de uma flora considerada entre as mais ricas das savanas tropicais, o Cerrado detém alto grau de endemismo, espécies que só são encontradas aqui. Somente na Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São Bartolomeu, já foram identificadas 1.700 espécies de plantas. Há mais de 233 espécies de orquídeas e mais de 270 de gramíneas em todo o território do DF. Também é consideravelmente alta a diversidade de espécies de vertebrados, estando o DF em quarto lugar no mundo em variedade de aves.[542]

O Cerrado é ainda conhecido como berço das águas, por ser o detentor de nascentes de três grandes bacias hidrográficas brasileiras: Tocantins/Araguaia, São Francisco e Paraná. A Estação Ecológica de Águas Emendadas abriga o fenômeno único da união de duas grandes bacias hidrográficas da América Latina, a Tocantins/Araguaia e a Platina, em uma vereda de 6 km de extensão, funcionando como um corredor ecológico, que interliga a fauna e a flora das duas bacias.[543]

Em que pese sua rica biodiversidade, 67% das áreas de Cerrado já são consideradas como "altamente modificadas", encontrando-se tão-somente 20% em seu estado original. Várias espécies de animais do Cerrado – a exemplo do lobo guará, o tatu canastra e a ema –

---

[542] *Cartilha I "Meio Ambiente" do MPDFT*, s/data, p. 6.
[543] Mapa Ambiental do Distrito Federal, produzido pela Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do DF. *Cartilha I "Meio Ambiente" do MPDFT*, ob. cit., p. 7.

são encontradas apenas dentro de parques.[544] Embora tenha 42% de seu território formalmente protegido por unidades de conservação ambiental, como Áreas de Proteção Ambiental (APA), estações ecológicas, parques etc, o Distrito Federal enfrenta graves problemas ambientais.[545] Segundo o MPDFT,

> "o avanço da fronteira agrícola e da pecuária, sem a utilização de técnicas adequadas de manejo do solo, a implantação de loteamentos e assentamentos rurais em áreas inapropriadas, do ponto de vista social e ambiental, a grilagem de terras públicas, a exploração irracional de recursos minerais, principalmente por cascalheiras e garimpos clandestinos, a realização de obras de infra-estrutura, como viadutos e rodovias, sem estudos ambientais prévios, as queimadas e os desmatamentos irregulares são apenas algumas das atividades lesivas ao meio ambiente.[546]

A água é um recurso natural escasso e limitado no DF. Apesar de a região estar ligada às principais bacias hidrográficas do país, suas águas superficiais e subterrâneas apresentam pouco volume. Aproximadamente 60% das terras da região são altas e a água absorvida pelo solo é drenada para os rios das outras bacias.[547] A água é um dos recursos naturais mais ameaçados do DF, porquanto o processo de ocupação desordenada do solo já provocou e vem provocando o assoreamento dos rios e de outros corpos d'água, a erosão do solo e a contaminação desse recurso hídrico.[548]

Os diversos loteamentos e assentamentos irregulares existentes no DF têm causado muitos prejuízos ao meio ambiente da região. Muitos deles situam-se em áreas públicas e têm seus limites inseridos dentro de Áreas de Proteção Ambiental (APAs), como se observa fartamente no Apêndice A. A criação das APAs da Bacia do Rio Descoberto e da Bacia do Rio São Bartolomeu, por exemplo, pretendeu proteger tais bacias hidrográficas e evitar os danos ambientais freqüentemente ocasionados por loteamentos ilegais, como o assoreamento e a poluição de mananciais de água, erosão do solo, desmatamentos em áreas de preservação permanente, abertura de canais e obras de terraplenagem sem prévia autorização do órgão ambiental etc.[549]

As Áreas de Proteção Ambiental são unidades de conservação de uso múltiplo, com o objetivo de preservar os atributos físicos e culturais de um determinado ecossistema, evitando a ocupação desordenada e, ao mesmo tempo, estimulando atividades de baixo impacto ambiental, mediante o zoneamento, fiscalização e educação ambiental. Dados do MPDFT

---

[544] *Cartilha I "Meio Ambiente" do MPDFT*, s/data, p. 7.
[545] Mapa das Unidades Hidrográficas do Distrito Federal, produzido pelo extinto Instituto de Ecologia e Meio Ambiente (IEMA). *Cartilha I "Meio Ambiente" do MPDFT.* Ob. cit., p. 7.
[546] *Cartilha I "Meio Ambiente"do MPDFT.* Ob. cit., pp. 7-8.
[547] Cartilha "SOS Água" da Câmara Legislativa do DF. *Cartilha I "Meio Ambiente" do MPDFT*. Ob. cit., p. 8.
[548] *Cartilha I "Meio Ambiente" do MPDFT.* Ob. cit., p. 8.
[549] Ob. cit., pp. 8-9.

revelam que diversos loteamentos vem sendo implantados sem o prévio licenciamento ambiental e o necessário Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que se destina a prever e mitigar os impactos ambientais e sociais de projetos de parcelamento do solo. A propósito, informa aquele Órgão Ministerial que "a população do DF sentirá, em curto prazo, os efeitos da contaminação e do uso indiscriminado de recursos hídricos".[550]

O conjunto urbanístico do Plano Piloto de Brasília, cuja área para efeito de tombamento foi definida pelo Decreto nº 10.829/87, é um dos bens nacionais tombados pelo IPHAN. O Plano Piloto foi declarado Patrimônio da Humanidade pela UNESCO, sendo que Brasília é o único bem contemporâneo inscrito na lista do patrimônio mundial dos mais notáveis sítios urbanos, alguns de origem milenar, como Florença e Veneza, na Itália.[551]

O tombamento é de âmbito federal. Isso porque, desde sua origem, peculiar e ao longo de sua formação, Brasília foi reunindo um conjunto de características que a tornaram um exemplar único e notável para a memória de toda a nação brasileira. E, segundo a UNESCO, para a memória de toda a humanidade. O traço arquitetônico de Brasília, concepção do arquiteto e urbanista Lúcio Costa, vencedor do concurso nacional do Plano Piloto da nova capital do Brasil, foi o principal responsável por seu tombamento, tanto que Plano Piloto é o próprio nome do projeto urbanístico de Brasília, seu planejamento básico ou plano diretor.[552]

Lúcio Costa definiu, no traçado básico que fez da cidade em 1957, compreendendo uma parte de Brasília, o Cruzeiro e a Candangolândia, como seriam e onde deveriam ficar cada um de seus elementos: vias, parques, setores, quadras, blocos, áreas de lazer, clubes, igrejas ou templos, escolas, comércio, indústria, jardins etc. Já Oscar Niemeyer, contratado pela NOVACAP, completando o moderno projeto urbanístico de Lúcio Costa, projetou os principais prédios e monumentos da nova capital do país, consolidando sua vocação de referência arquitetônica da humanidade.[553]

O tombamento de todo um conjunto patrimonial de uma cidade significa que todos os seus bens culturais – materiais ou não – estão sendo valorizados e reconhecidos. É também bom lembrar que o tombamento não traz apenas restrições aos proprietários de imóveis e usuários das cidades tombadas, como às vezes se pensa. O tombamento gera também

---

[550] *Cartilha I "Meio Ambiente" do MPDFT*, s/data, p. 9.
[551] *Cartilha "Patrimônio Cultural – Conhecer, Valorizar e Preservar" do MPDFT*, s/data, p. 7. Como ilustração, assinalamos a existência de outros bens do Patrimônio Nacional reconhecidos como Patrimônio da Humanidade são: i) Centro Histórico de Olinda (PE); ii) Centro Histórico de Ouro Preto (MG); iii) Centro Histórico de Salvador (BA); iv) Remanescentes das Missões Jesuíticas de São Miguel (RS); v) Santuário do Bom Jesus de Matosinhos, Congonhas (MG); vi) Centro Histórico de São Luís (MA); vii) Parque Nacional de Iguaçu (PR); e viii) Parque Nacional da Serra da Capivara (PI).
[552] *Cartilha "Patrimônio Cultural – Conhecer, Valorizar e Preservar" do MPDFT*..Ob. cit., p. 7.
[553] Ob. cit., pp. 7-8.

benefícios econômicos, sociais e financeiros, contribuindo inclusive para o desenvolvimento dessas cidades. O turismo cultural e ecológico, por exemplo, desde que bem planejado, pode aumentar a arrecadação de impostos e ampliar o índice de emprego, dentre outras vantagens.[554]

Entretanto, tombar somente não basta. A sociedade local pode e deve participar ativamente da preservação de nossa cultura por meio de outras iniciativas. Até porque, além dos bens já tombados que devemos ajudar a preservar, há outros que merecem proteção, cujo valor poderá, um dia, vir a ser reconhecido oficialmente. Nós, brasilienses e habitantes da capital do país, precisamos proteger, conservar e divulgar a nossa história; nossos imóveis e monumentos notáveis; as características de nosso traçado urbano; nossas paisagens e o meio ambiente que nos envolve; nossos objetos de arte e os acervos de nossas igrejas; nossas festas; nosso folclore; nosso artesanato. O empenho de todos os que aqui habitam, em especial dos moradores do Plano Piloto do Distrito Federal, é de fundamental importância para sua preservação.[555]

6.2.2. O Distrito Federal e a ocupação irregular do solo

A história das invasões não é novidade em Brasília. Desde a criação, a cidade convive com o problema da carência habitacional, mas, nos últimos anos, está ficando fora de controle inclusive das autoridades governamentais. Em 1958, os nordestinos que chegavam ao Planalto Central foram morar nas imediações da cidade livre que, por pressão popular, se transformou no Núcleo Bandeirante. A forte migração forçou a construção prematura de Taguatinga, mas o problema de carência habitacional continuou; novas favelas surgiram e, com elas, novas lideranças. No incluso apêndice A, registramos infrações ambientais ocorridas no DF no período 2000-2004, noticiadas pela imprensa escrita, notadamente quanto à irregular ocupação de terras que acarreta prejuízos ao meio ambiente.

Historicamente, vemos que a carência de moradias serve para ações de oportunismo político, acentuadas nos períodos pré-eleitorais. Souza Jr., professor da UnB, declara, a propósito, que "a moradia é um direito constitucional, mas foi substituído pelo favor

---

[554] *Cartilha "Patrimônio Cultural – Conhecer, Valorizar e Preservar" do MPDFT*, s/data, pp. 8 e 13.
[555] Ob. cit., p. 12.

político".[556] Além disso, "o próprio poder publico produziu o fenômeno da cidade ilegal", avalia Raquel Rolnik, professora do Mestrado em Urbanismo da PUC de Campinas.[557]

De 1985 a 1988, no governo de José Aparecido, praticamente não houve oferta de habitações. Nesse período tentava-se sanar o problema com outros programas como o retorno com dignidade à cidade natal, em que o governo pagava a passagem de volta do migrante e obrigava seu retorno. A maioria das pessoas que morava nas favelas era mandada para Brasilinha (GO), a 70 km^2 de Brasília. A maior parte, no entanto, voltou. Ao mesmo tempo em que expulsava a população pobre para fora do DF, o GDF doava as terras valorizadas próximas ao Plano Piloto para pagar compromissos da campanha eleitoral de 1985. Tal procedimento motivou a ação popular dos servidores da TERRACAP, fato que influiu na destituição de José Aparecido. A seguir – no governo de Joaquim Roriz e de seu sucessor, Vanderlei Valim (1988 a 1994) – a habitação passava a ser utilizada como instrumento para conquistar a simpatia do povo e conter o avanço dos partidos progressistas.

A exploração clandestina de terra no DF é crescente. A imprensa escrita divulgou que são 500 Km^2 sem registro em cartório e transformados em favelas, condomínios, assentamentos e vilas. Um negócio rentável que movimenta milhões, rende votos e financia intrincada rede de poder. O mapeamento das terras no DF revela o impacto de uma ocupação que, nos últimos 20 anos, seguiu a regra ditada pelo invasor. De toda a área urbana ocupada atualmente, quase 40% é irregular. Lamenta-se a existência da intitulada **fábrica de invasões**, cujos membros não se escondem e fazem seguidores, alargando os estragos ao meio ambiente, sem que o Poder Público distrital atue, efetivamente, em consonância com os instrumentos legais de que dispõe, inclusive constitucionais, na proteção ambiental. A propósito, até mesmo políticos da Câmara Legislativa, eleitos pelo povo, são hoje acusados de envolvimento em tais irregularidades.

Em fevereiro de 1999, exame do Instituto Médico Legal local comprovou a falsificação de documentos que culminou com parcelamentos irregulares de terras em Brasília e, recentemente, com a destituição do titular de um cartório de Brasília, por permitir a falsificação de farta documentação que permitiu a posse irregular de expressiva quantidade de terras. A grilagem teria se alastrado, com loteamentos sendo feitos sem qualquer planejamento. Dados em poder do Correio Braziliense indicam que, até 1985, existiam 150 condomínios irregulares no DF. Em 1995, o governo cadastrou 529. Denúncias de que as ocupações se multiplicavam geraram no mesmo ano uma Comissão Parlamentar de Inquérito

[556] *Jornal Correio Braziliense*, 10.06.2001, Caderno Cidades, p. 19, Apêndice A.
[557] *Jornal Correio Braziliense,* 24.06.2001, Caderno Tema do Dia, p. 6, Apêndice A.

(CPI) na Câmara Legislativa do DF. Os parlamentares mapearam o comércio ilegal de terras e, segundo o relatório da CPI, à época, do quadrilátero de 5,7 mil quilômetros quadrados do DF, 51,36% eram terras públicas totalmente desapropriadas; 6,83% estavam em processo de desapropriação; 8,53% áreas comuns (parte desapropriada, parte ainda de particulares) e aproximadamente 33%, particulares.[558]

Em maio de 1999, membros de cooperativas ameaçavam invadir terras e faziam protesto em frente ao Instituto de Desenvolvimento Habitacional de Brasília (IDHAB), prometendo ocupar áreas públicas caso o governo não desse solução para os associados. "Esse é um movimento de repúdio aos privilégios dos invasores como os da Estrutural, que invadiram e vão ganhar apartamentos, enquanto nós, que obedecemos a lei, não ganhamos nada", disse o presidente da Cooperativa dos Dez Anos Excluídos de Moradia no DF (COOP 10), Hildo Evaristo, ou seja, políticas governamentais vêm privilegiando parte da sociedade que age ilegalmente.[559] A propósito, "não temos nem como contabilizar, ao certo, quantos focos de invasão existem no DF porque insistem em voltar. Tem invasão que já foi demolida cinco vezes", afirma o coronel Benjamin Ferreira Bispo, diretor do Sistema Integrado de Vigilância do Solo (SivSolo). O historiador Paulo Bertran explica que o *boom* das invasões no DF é coisa recente, dos últimos dez anos. A liderança-mor desse movimento, segundo ele, seria o próprio governador Joaquim Roriz. "Mesmo que não tenha patrocinado ocupações irregulares, ele cometeu equívocos políticos, com a política dos assentamentos e da doação de lotes", segundo o historiador. [560]

6.2.3. Impactos ambientais

Denúncias da Federação Ambientalista Córrego do Urubu (FAU) e do Fórum de Entidades Ambientalistas dão conta de que empreendimentos vão poluir nascentes de córregos que abastecem o lago Paranoá. Conforme Carmem Azevedo, diretora da FAU, na margem da estrada haveria empresas antigas em funcionamento poluindo com esgotos as nascentes localizadas na área entre o Setor de Mansões do Lago Norte e a DF-003. Consta que os detritos formavam lagoas e um filete de 90 cm de largura e 500 m de extensão que desaguavam na região de formação de córregos, o principal deles chamado Urubu. O IBAMA

[558] Reportagem de Rovênia Amorim, Cristina Ávila e Ricardo Daehn. *Jornal Correio Braziliense* de 02.02.1999, Caderno CIDADES, p. 2.
[559] Reportagem de Cristine Gentil. *Jornal Correio Braziliense* de 26.05.1999, Caderno CIDADES, p. 5.
[560] *Jornal Correio Braziliense,* 10.06.2001, Caderno Cidades, p. 18, Apêndice A.

teria declarado que a construção ameaçava o ambiente. A respeito, houve impasse até mesmo entre as decisões dos órgãos ambientais do DF e Federal, pois

> "os proprietários da obra têm todos os documentos exigidos para o licenciamento pelo Instituto de Ecologia e Meio Ambiente (IEMA), e têm a aprovação pelo órgão. Mas a construção em um lote de dez mil metros quadrados foi embargada em abril deste ano pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)".[561]

A Câmara Legislativa do DF, em dezembro de 1999, aceitando debater os impactos no meio ambiente, adiava decisão sobre projeto de lei que objetivava transformar terras localizadas entre a Granja do Torto e o Parque Nacional em quatro áreas habitacionais para servidores públicos. Ambientalistas impediram a medida sob o argumento de que a escolha do local, para os novos loteamentos, iria causar sérios impactos ambientais, comprometendo principalmente os mananciais hídricos da região norte da cidade. A própria presidente do Instituto de Planejamento Territorial e Urbano (IPDF), Eliana Klarmann, para explicar a impossibilidade de aceitar o projeto, nas condições propostas, declarou que a "primeira área está dentro da poligonal do Parque Nacional de Brasília, a segunda em área rural remanescente (não pode ter uso urbano), a terceira e a quarta em área de proteção de mananciais".[562]

Em março de 2000, deputados distritais da oposição propuseram que a Câmara Legislativa investigasse, por meio de uma CPI, além de desapropriações feitas pelo GDF, a invasão e grilagem de terras públicas, tais como os loteamentos irregulares iniciados na área de proteção ambiental entre Taguatinga e Samambaia. Muitos invasores desrespeitaram o meio ambiente e o patrimônio público. Em alguns casos, os parcelamentos irregulares foram promovidos por pessoas que tinham concessão de uso provisório da Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP).[563]

A deputada Maria José Maninha, em artigo ao Correio Braziliense, de março/2000, denunciou que um novo projeto de lei, de autoria do Executivo, propondo o loteamento de áreas verdes do Park-Way, é mais uma tentativa de descaracterizar Brasília. É uma afronta à concepção da cidade, que não se limita ao sítio tombado, mas que se relaciona e interage com o que está ao seu redor. A proposta do GDF, segundo Maninha, desfigura o Park-Way, adensando-o além da capacidade avaliada inicialmente. E os problemas que adviriam não seriam só restritos àquele ambiente, mas se refletiriam também diretamente em outras regiões,

---

[561] Reportagem de Cristina Ávila. *Jornal Correio Braziliense* de 26.05.1999, Caderno CIDADES, p. 5.
[562] Reportagem de Kátia Marsicano. *Jornal Correio Braziliense* de 14.12.1999, Caderno CIDADES, p. 3.
[563] Reportagem de João Pitella Jr. e Ana Maria Campos. *Jornal Correio Braziliense* de 22.03.2000, Caderno CIDADES, p. 4.

inclusive no Plano Piloto, por exemplo, pois um volume maior de esgotos domiciliares carrearia para o Lago Paranoá, sobrecarregando a Estação de Tratamento de Esgotos Sul. Além disso, a substituição da cobertura vegetal nativa por camadas impermeabilizantes como os telhados das residências, ruas e pavimentações poderiam provocar enchentes e assoreamento do Lago, além da destruição da flora e da fauna existente. Ademais, a proposição governamental nem sequer teria definido a densidade populacional pretendida e o gabarito máximo dos prédios. O descaso é tanto, afirma ainda a Deputada Maninha, não haver uma só situação em que um Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) tenha concluído pela não-execução de um empreendimento. Consoante a deputada, no máximo o consultor lista os problemas que podem ocorrer no loteamento e recomenda o monitoramento pelo órgão ambiental do governo, a Secretaria do Meio Ambiente, Tecnologia e Recursos Hídricos (SEMATEC).[564]

6.3. Atuação do Poder Público frente aos problemas socioambientais do Distrito Federal

A "UNESCO pode tirar o selo de patrimônio cultural, como já fez em outros lugares, em face das agressões à concepção original da cidade, sobretudo devido às autorizações para construir o sétimo pavimento nos prédios residenciais (coberturas) do Plano Piloto", declarou o arquiteto Carlos Magalhães, em junho de 2000, criticando governos do DF, empresários, grileiros e cidadãos comuns. Afirmou, ademais, que o governo "até pensa em preservar, mas a aliança que fez com o outro grupo, que só se interessa pelos negócios imobiliários, deve ser mais forte".[565] Posteriormente, surgiram idênticas denúncias envolvendo o nome do governador Joaquim Roriz com a família Passos, grupo acusado de posse ilegal de terras, relação que estaria sendo investigada pela Subprocuradoria-geral da República. As denúncias recaem em decisões do GDF que teriam beneficiado os interessados em três áreas de condomínios no DF, por meio de decretos e outros atos assinados pelo governo em 1994 e no início de 2000, declarando tais áreas como de utilidade pública para desapropriação.[566]

Para tentar evitar a destruição de área de proteção ambiental de 25 mil hectares, o Ministério Público Federal, já em julho de 2000, estudava medidas judiciais cabíveis. Desta vez pela Área de Proteção Ambiental (APA) Gama-Cabeça de Veado, onde estão algumas das

---

[564] *Jornal Correio Braziliense* de 22.03.2000, Caderno CIDADES, p. 4.
[565] Reportagem de Ana Dübeux e Cristine Gentil. *Jornal Correio Braziliense* de 20.06.2000, Caderno CIDADES, p. 5.
[566] Reportagem de Luís Grossmann. *Jornal Correio Braziliense* de 11.10.2000, Caderno TEMA DO DIA, p. 8.

principais unidades de conservação do DF, como a Reserva Ecológica do IBGE, a Fazenda Água Limpa e o Jardim Botânico, além do Setor de Mansões Park-Way. A respeito, assegurava, à época, a engenheira florestal da UnB, Jeanine Felfilli, que "os problemas estão acontecendo: tem uma cascalheira e os parcelamentos que ameaçam a região". A APA é reconhecida pela UNESCO como zona núcleo da Reserva da Biosfera do Cerrado. É lá que o GDF quer criar mais 200 lotes em áreas verdes, previstos em projeto de lei complementar parado na Câmara Legislativa, graças à mobilização dos moradores, deputados da oposição e Ministério Público Federal.[567]

Em outubro de 2000, a Câmara Legislativa adiava votação de projeto de lei que previa pagamento de tributo para ocupações irregulares. A bancada do governo se comprometera a isentar áreas verdes da taxação, mas mantinha artigo que legitimava invasões em áreas comerciais. O projeto do GDF pretendia criar quatro novas taxas de fiscalização, que incidiriam sobre, dentre outras, a utilização de áreas públicas. Para profissionais da área urbanística, com a aprovação do projeto, legitimam-se as ocupações irregulares e estimulam-se novas invasões. Segundo Gílson Paranhos, presidente do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), seção DF, "o governo estará estimulando as ocupações irregulares, por exemplo, se cobrar a taxa das áreas comerciais". Pela Portaria 314/87, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), que determina as regras urbanísticas do Plano Piloto, as ocupações nas áreas comerciais são proibidas. A Lei Distrital nº 2574/2000 prevê a cobrança pelo uso dessas áreas, mas o Ministério Público e o IPHAN não a reconhecem. O MP repetidamente ajuíza ações de derrubada de construções comerciais em áreas públicas. "A questão das ocupações de áreas públicas pelo comércio é delicada. Pode-se até regulamentar esse uso por lei federal, mas o GDF não pode querer resolver, reconhecer e legalizar as ocupações apenas com uma taxa", defende Paranhos. Sobre a matéria, Maria Elisa Costa, arquiteta, filha de Lúcio Costa, aduz que os especialistas em planejamento urbano devem analisar todos os aspectos negativos, como o de que a cobrança das taxas em áreas públicas tem como óbvias implicações o estímulo de invasões. Para Ernesto Silva, pioneiro e membro do Conselho Técnico de Preservação de Brasília, "o governo deveria eliminar todas as invasões em área tombada (....). Esse projeto do governo cria a taxa das invasões. Daqui a cinco anos, os invasores vão reivindicar a posse definitiva da área pública ocupada irregularmente".[568]

---

[567] Reportagem de Kátia Marsicano. *Jornal Correio Braziliense* de 13.07.2000, Caderno MEIO AMBIENTE, p. 29.
[568] Ob. cit., p. 30.

Consoante José Roberto Bassul, arquiteto e ex-presidente do IAB-DF, "essa avidez está associada a um claro descompromisso com a ocupação urbanística do DF. No lugar de estabelecer as regras de ocupação e depois taxá-las, o governo está instituindo tributos para quem comete uma infração. E estimulando a ocupação predatória".[569] A propósito, em janeiro de 2001, Passos, empresário citado na CPI da Grilagem, e, hoje, Deputado Distrital, com quem, consoante registros do Correio Braziliense, o Governador mantinha relações de amizade, é preso em flagrante por aterrar margens do Lago Paranoá, incorrendo em crime ambiental.[570]

A história dos condomínios irregulares ganha destaque, com o passar dos anos. Em 2001 eram 368 parcelamentos, 80 mil lotes. Se cada um deles fosse comercializado, hoje, por R$10 mil, o faturamento seria de R$800 milhões, valor que poderia ser direcionado para a implementação de políticas ambientais. Como 60% das terras do DF são públicas, o maior prejudicado com as invasões é o próprio Estado. O presidente da Associação de Condomínios Horizontais do DF, Janary de Morais alega que esses loteamentos surgiram pela falta de oferta de moradia para a classe média. Com efeito, o *déficit* habitacional no DF é estimado hoje em mais de 80 mil moradias. Esse filão foi explorado pelos especuladores da terra pública — os chamados grileiros.[571]

A conseqüência do descompromisso com a terra permitiu a subdivisão das chácaras das Colônias Agrícolas em centenas de lotes. Das 358 chácaras da região de Vicente Pires, apenas 75 continuam intactas. A venda dos terrenos criados com a divisão da gleba pública, que pertence à União, já movimentou cerca de R$ 170 milhões, dinheiro suficiente para comprar cerca de 2 mil apartamentos de dois quartos, na área econômica do Sudoeste de Brasília. Dados do Instituto *Who Pesquisa e Informação de Mercado*, de julho de 2000, demonstram que quase 40% dos moradores do DF acham que a política de doação de lotes estimula o crescimento das invasões.[572]

Em matéria intitulada *GDF vira refém dos invasores*, de maio de 2000, consta que a consolidação de invasões no DF e a consagração popular das lideranças criou uma relação de dependência do governo com os líderes dos movimentos dos sem-teto. "Chegamos num ponto em que o governo é refém das invasões e das suas lideranças", analisa Alexandre Camanho, Procurador da República no Distrito Federal. Completa o procurador que

---

[569] Reportagem de André Garcia. *Jornal Correio Braziliense* de 11.10.2000, Caderno TEMA DO DIA, p. 6.
[570] Reportagem de Marcelo Rocha. *Jornal Correio Braziliense* de 27.01.2001, Caderno CIDADES, p. 18.
[571] Ob. cit., p. 19.
[572] Ob. cit., p. 19.

> "o processo é tão patológico, tão cheio de ilicitudes, que não dá para dizer que a representação política legitima a invasão ou se é a invasão que legitima o político. Não se sabe mais se a liderança comunitária está sendo fermentada por algum político ou se quer emplacar uma invasão para ser um".[573]

O geógrafo Aldo Paviani, do Núcleo de Estudos Urbanos da UnB, credita a ocupação irregular do solo à impunidade e ao descaso do Poder Público. "A indústria da invasão é preocupante. Brasília vai ficar ingovernável em pouco tempo, se não houver uma política eficiente de ocupação do solo". Para o pesquisador, o alastramento de invasões gera problemas sociais graves. "A cidade cresce rapidamente. No futuro vai se gastar muito para estender benefícios a toda essa gente. O custo para implantar linhas de metrô, ônibus, água e luz vai se tornar inviável". Conclui aduzindo que "há gente lucrando muito com a ausência de políticas de ocupação do solo. Manter a situação assim é interessante para o deputado que alicia a população para invadir. É caso de polícia".[574]

É também necessário registrar que, em abril de 2000, apresentou-se projeto de lei que transforma em área para posto de gasolina lotes no Riacho Fundo comprados dois dias antes por empresário do setor. O Correio Braziliense denuncia que beneficiados têm ligação entre si. Pelo documento de compra e venda estava estabelecido que os lotes só poderiam abrigar estabelecimentos comerciais.

Denúncias que chegaram ao Jornal dão conta de que há cobrança de propinas, para apresentação de projetos na Câmara Legislativa local. Apesar da evidente necessidade de apuração, deputados membros da Comissão de Ética aproveitaram a ausência de um oposicionista e aprovaram requerimento acabando com as investigações, mesmo sabedores da existência de outros projetos apresentados, com idênticos objetivos, pelo mesmo distrital interessado. Se aprovado o projeto, os lotes, antes comerciais, passariam a poder abrigar postos de gasolina.

Por tudo que se disse sobre os problemas de Brasília, que ainda perduram, não é difícil concluir ser urgente e necessário que novas políticas habitacionais e de uso do solo sejam implementadas com seriedade visando a solucionar os conflitos sociais crescentes.[575] Com

---

[573] O crescimento desordenado de assentamentos urbanos no DF foi apontado por técnicos das Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como um dos fatores potencialmente capazes de descaracterizar a cidade de Brasília – considerada Patrimônio Mundial pela UNESCO desde 1987 (*Jornal Correio Braziliense*, 12.03.2003, Caderno Cidades, Apêndice A).

[574] Ob. cit., p. 7.

[575] Em dezembro, o Correio Braziliense revelou o tamanho do prejuízo dos projetos de alteração de lotes votados pela Câmara Legislativa. Nos últimos quatro anos, os deputados distritais mudaram a destinação de áreas que somam 1.824 km^2, o equivalente a 15 vezes uma cidade igual à Taguatinga. A elaboração de leis que beneficiaram igrejas, entidades de assistência social e empresários foi responsável pela modificação urbanística de praticamente um terço do território do DF (*Jornal Correio Braziliense*, 15.01.2003, Caderno Cidades, Apêndice A).

efeito, a cidade não pode resolver os problemas habitacionais do Brasil. Nem os políticos locais possuem autorização para piorar a vida da comunidade com o objetivo de manter seus respectivos mandatos.[576] É preciso ter coragem para mudar procedimentos e implantar diretrizes claras de modo a proteger a cidade e a sua população. Do contrário, o futuro passará a ser uma incógnita ameaçadora.[577] Tanto é verdade que especialistas alertam para os custos e os riscos da falta de uma política eficiente de ocupação do solo, condenam a relação promíscua entre políticos e líderes de invasores e advertem para a dificuldade de garantir benefícios sociais para todos os assentados.[578] Todas essas questões denunciam desmandos administrativos, desapropriações irregulares e posses ilegais de terras, falta de ética de deputados distritais, ausência de uma política habitacional e ambiental, mas, notadamente, demonstram o descaso com que algumas autoridades do Poder Público vêm conduzindo os problemas sociais emergentes na capital do país.[579]

Por isso, um enfrentamento crítico dessa questão não pode ficar na superfície da discussão. Uma reflexão sobre o assunto é tarefa que se impõe. É o que pretendemos fazer nos capítulos que se seguem.

---

[576] O MPF pediu ao STJ o indiciamento do governador do DF, Joaquim Roriz, e a abertura de três inquéritos por crime eleitoral, desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e formação de quadrilha no caso de grilagem de terras públicas (*Jornal Correio Braziliense*, 31.01.2003, Caderno Cidades, Apêndice A).

[577] A região conhecida como Vicente Pires virou um amontoado de casas que se multiplicou ilegalmente tomando ares de cidade desorganizada (*Jornal Correio Braziliense,* 12.03.2003, Caderno Cidades, Apêndice A).

[578] i) A administradora de Santa Maria foi indiciada pela Polícia Federal por envolvimento na grilagem de terras no DF. Segundo a PF, ela recebe propina para impedir a fiscalização nos condomínios irregulares. Ela é acusada ainda de envolvimento com Maurício Pradera, responsável pela implantação de condomínios irregulares na região de Santa Maria e pela extração de areia em área de preservação ambiental (*Jornal Correio Braziliense,* 10.07.2003, Caderno Cidades, Apêndice A); ii) Deputado José Edmar – que também é presidente da Comissão de Assuntos Fundiários da Câmara Legislativa Distrital - é preso pela Polícia Federal sob acusação de formação de quadrilha que comandava grilagem de terras, lavagem de dinheiro, falsidade ideológica e ameaça a testemunhas (*Jornal Correio Braziliense,* 11.07.2003, Caderno Cidades, Apêndice A).

[579] O alerta do IBAMA sobre a falta de Licença Ambiental do Setor Habitacional Taquari pode levar a mais uma ação judicial contra a TERRACAP (*Jornal Correio Braziliense,* 20.01.2003, Caderno Cidades , Apêndice A); b) Em investigação conjunta, promotores e juízes do DF desvendam esquema de falsificação de documentos para permitir regularização de 28 loteamentos ilegais. Relatório pede para cassar título de tabelião (*Jornal Correio Braziliense,* 27.04.2003, Caderno Cidades, Apêndice A).

SEGUNDA PARTE
A EFETIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

Capítulo Sétimo
O MINISTÉRIO PÚBLICO NO ESTADO CONTEMPORÂNEO BRASILEIRO E NO DIREITO COMPARADO

7.1. Princípios e Funções Institucionais do Ministério Público

Na forma do art. 127, § 1º, da Constituição Federal, "são princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional". Segundo o princípio da unidade, os membros do Ministério Público formam um só corpo, uma só vontade, daí se inferindo que a manifestação de qualquer um deles sempre valerá como manifestação consensual da Instituição. Vale dizer que tal princípio traduz a idéia de unicidade, em que todos os promotores e procuradores de justiça de um Estado trabalham de forma uníssona, compondo um só Órgão, sob uma só chefia ou direção.

O princípio da indivisibilidade possibilita aos membros da Instituição a substituição recíproca, sem que acarrete quebra, solução de continuidade, ou prejuízo para o ministério comum. Entretanto, a possibilidade de substituição não acontece arbitrariamente, mas consoante limites estabelecidos em lei, ou seja, podem substituir-se reciprocamente sem que haja prejuízo para as funções.

Alicerçados no princípio da independência funcional, os membros do *Parquet*[580] não devem obediência intelectual a quem quer que seja, nem mesmo em razão de hierarquia

[580] *Parquet* - palavra francesa, foi, por extensão, aplicada ao grupo de magistrados que, na França, exercia as funções do Ministério Público. Uma antiga acepção (1366) referia a parte de uma sala de Justiça onde se entretinham juízes e advogados; posteriormente, passou a designar local reservado aos membros do Ministério Público fora das audiências. Havia o *Parquet général*, sob a autoridade do Procurador-Geral, e o *Petit Parquet*, sob a autoridade de um substituto. Com o tempo, *Parquet* passou a sinônimo de Ministério Público e, com a influência do Direito francês, o vocábulo estendeu-se a outras partes do mundo (Cf. MILARÉ, Edis. A Ação Civil Pública por dano ao ambiente, 2002, p. 188.

funcional. Atuam sempre em defesa da sociedade, em nome da Instituição, conforme a lei e a sua consciência. O ensinamento de Mazzilli é na direção de que

> "em face das peculiaridades de nosso Ministério Público, hierarquia, portanto, só se concebe num sentido administrativo, pela natural chefia exercida na Instituição pelo seu Procurador-Geral (poderes de designação na forma da lei, disciplina funcional, solução de conflitos de atribuições etc.). Não se pode cogitar, porém, de hierarquia no sentido funcional".[581]

A Instituição deverá exercer grande influência no âmbito político-social, eis que talhada para os embates de implementação da democracia nacional. Com as novas e relevantes funções que a CF lhe atribuiu, incumbindo-lhe, dentre outros, ser o grande fiscalizar dos negócios públicos, a atuação do Órgão Ministerial, nos últimos tempos, tem levado à maior conscientização da sociedade e, por conseqüência, uma nova postura política dos governantes. Na verdade, ele é o grande guardião da Constituição e das leis, eis que encarregado de velar pela manutenção e defesa do Regime Democrático e da Supremacia do Estado de Direito.

O *Parquet* é o porta-voz da sociedade. Ao lado da função de fiscal da aplicação da lei, seus membros têm a incumbência de garantir os direitos sociais, individuais indisponíveis homogêneos, difusos e coletivos. Exercem a função de olhos e ouvidos da sociedade, de forma a pugnar pelo respeito a tais direitos individuais e sociais insertos no texto constitucional, facilitando precipuamente para que seja observado o princípio fundamental à dignidade humana.

Como Órgão independente identificado na Carta Magna, tem a Instituição a tarefa de efetivar os direitos humanos, quer manejando as ações civis públicas que pugnem pelo interesse da sociedade, quer representando um freio em face de ocorrências, não raras vezes, de desmandos do Estado. Como defensor da comunidade, compete-lhe ainda a responsabilidade de velar pela garantia do regime democrático, da ordem jurídica e da supremacia constitucional. Na qualidade de detentores exclusivos da ação penal pública, os Promotores de Justiça exercem parcela da soberania nacional. Ademais, converteram-se em verdadeiro instrumento facilitador do acesso à justiça.[582]

7.2. Responsabilidade do Ministério Público no Estado Democrático de Direito

7.2.1. Nova postura político-social

Como se viu, o art. 127 da Carta Magna brasileira traçou uma nova formatação para o Ministério Público quando definiu que "é uma instituição permanente, essencial à função

---

[581] MAZZILLI, Hugo N. *Manual do Promotor de Justiça,* 1991, pp. 47-48.
[582] GONÇALVES, Edilson Santana. *O Ministério Público no Estado Democrático de Direito,* 2000, p. 26.

jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis". No dizer de Gonçalves,

> "a Carta Política de 1988 recepcionou a Instituição, transmudando-a da condição de mera Procuradoria de interesses estatais para Órgão de defesa dos direitos sociais, potencializando-a, em face de sua atuação, a viabilizar a efetiva democracia no Brasil, e, para tanto, outorgou-lhe amplas funções, garantias e mecanismos jurídicos".[583]

A partir da vigente Constituição, surge um Ministério Público com a missão maior de representante dos interesses da sociedade e defensor da lei, podendo mesmo contrapor-se ao Executivo, ao Legislativo e ao Judiciário, para preservação da legalidade. Da forma como configurado constitucionalmente, passou a deter plena autonomia e independência, com características próprias de clássico poder do Estado, representando, por isso, o anseio da sociedade brasileira por um órgão encarregado de defender os seus interesses maiores. O perfil da Instituição é de um órgão essencial à função jurisdicional do Estado, não integrando quaisquer dos tradicionais ramos do poder. Porque cumpre tarefas próprias, não se encontra inserido na estrutura hierarquizada dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, de forma a não se desvirtuar de sua essência e finalidades. Assim, por exercer parcela da soberania do Estado, "surge como um novo ator político, provocando a necessidade de reformulação do tradicional modelo de separação dos poderes".[584] Nesse sentido Lopes, que ressalta a independência do *Parquet* em relação aos três poderes do Estado: "em termos inéditos e cuja configuração não tem paralelo em outros quadrantes nacionais ou na cronologia constitucional brasileira".[585]

Assim, atua o Ministério Público tanto judicial quanto extrajudicial, ou administrativa, porquanto, embora com função essencial à Justiça, deve ser órgão de controle externo dos vários Poderes de Estado e não apenas do Judiciário. No Distrito Federal, seu trabalho diuturno na defesa ambiental é premente e vem se manifestando máxime nas inúmeras ações civis públicas ajuizadas na década de 90.

7.2.2. Tutela ao meio ambiente

Dentre as funções institucionais atribuídas ao *Parquet* pela Carta Constitucional, sobressai a de proteger o meio ambiente. Com efeito, declara a CF, em seu art. 129, III, que "são funções institucionais do Ministério Público: - promover o inquérito civil e a ação civil

---

[583] GONÇALVES, Edilson Santana. *O Ministério Público no Estado Democrático de Direito,* 2000, p. 27.
[584] Cf. GONÇALVES, Edilson Santana. Ob. cit., p. 146.
[585] LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *Democracia e Cidadania – O Novo Ministério Público,* 2000, p. 38.

pública, para a proteção do patrimônio público e social, **do meio ambiente** e de outros interesses difusos e coletivos" (grifo nosso).

No Brasil, é amplo o acesso ao Judiciário para a defesa do meio ambiente. É preciso, entretanto, legitimidade para agir, sem a qual o direito material poderia ficar inerte. Já vimos que o Estado oferece esses instrumentais. Em 1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente atribuiu ao Ministério Público da União e dos Estados legitimidade para ingressar em juízo na defesa do interesse difuso resultante de dano ao meio ambiente. Posteriormente, a Lei da Ação Civil Pública reiterou tal possibilidade, acrescentando, ainda, ser possível à União, Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou associações incluir entre as suas atividades a proteção ao meio ambiente (Lei n° 7.347/85, art. 5º). E, em 1988, elevou-se ao nível constitucional a legitimidade do Ministério Público para promover inquérito civil e ação civil pública na defesa do meio ambiente (CF, art. 129, III).

A nova situação veio em muito alterar o panorama do meio ambiente, antes só defendido por meio de raras ações individuais. Após a Carta Política de 1988, o Órgão Ministerial vem se organizando para cumprir sua função constitucional de defesa ambiental, de que é exemplo a atuação no caso da Notícia Crime 175 contra o governador Roriz, do DF, que tramita no STJ desde maio de 2000.[586] Os promotores de justiça passaram a ter atuação mais intensa nos últimos tempos. Encontros regionais ou nacionais tornaram-se comuns com a finalidade de melhor desempenhar suas funções. Hoje, cabe ao MP a quase totalidades das ações civis públicas.

7.2.3. A ação civil pública e o inquérito civil na concretização dos direitos sociais

A ação civil pública ambiental tem origem na Lei 6.938/81, de caráter eminentemente material. Seu perfil definitivo e acabado ocorre com a Lei 7.347/85, de cunho processual. Com o advento da Constituição de 1988, houve uma crescente utilização da ação civil pública, por parte do Ministério Público e da sociedade civil para defesa dos direitos sociais difusos, dentre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de que trata o artigo 225 da CF. Para assegurar os direitos constitucionalmente previstos, a ação civil

[586] A investigação foi aberta para apurar se atos administrativos de Roriz beneficiaram pessoas apontadas como laranjas dos irmãos Passos, condenados no Tribunal de Justiça do DF por parcelamento ilegal do solo (*Jornal Correio Braziliense,* 01.02.2003, Caderno Cidades, Apêndice A).

pública tem se tornado um dos meios processuais mais importantes em processos coletivos. A propósito, na visão de Krell,

> "ainda que o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90, art. 22) preceitue como dever dos órgãos públicos fornecer 'serviços adequados, eficientes, seguros, e quanto aos essenciais, contínuos', um controle mais efetivo de serviços públicos através da ação civil pública muitas vezes esbarra nos mesmos fenômenos em relação a outros meios processuais."[587]

Ainda segundo o autor, para solucionar tais problemas, o *Parquet* deve se valer dos instrumentos do inquérito civil, da recomendação e, em especial, do termo de compromisso de ajustamento de conduta, mediante os quais podem ser consideradas as condições específicas à efetiva implementação de determinada política, via estabelecimento de prazos e, eventualmente, adequações orçamentárias.[588]

A Constituição Federal arrolou entre as funções institucionais do Ministério Público a promoção do inquérito civil (art. 129, III), no que foi seguida pela Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625, de 12.02.93, art. 25, IV) e pelas leis estaduais de organização do *Parquet.* Trata-se de instrumento conferido com exclusividade ao Ministério Público, que se destina à colheita de elementos prévios e indispensáveis ao exercício responsável da ação judicial a seu cargo.[589] Segundo Dotti, a revolucionária medida

> "estabelece um procedimento investigatório a exemplo de outros já consagrados em nossa experiência (inquérito policial, inquérito administrativo, inquérito parlamentar etc) e resgata a melhor imagem do Ministério Público, oferecendo-lhe maior possibilidade de ação e evitando o constrangimento de se conservar – tal qual ocorre com a apuração criminal rotineira – como estação repetidora de prova que já lhe vem defeituosa pelos vícios da má colheita e amarelecida no tempo pela força dos entraves burocráticos, quando não o seja pelas pressões ilegítimas". [590]

---

[587] KRELL, Andreas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha - Os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado",* 2002, p. 105.

[588] KRELL, Andreas J. Ob. cit., p. 106.

[589] Sobre o tema ver GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Papel constitucional do Ministério Público e também Ministério Público: proposta para uma nova postura no processo civil, *in:* FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coord.): *Ministério Público, instituição e processo.* São Paulo: Atlas, 1997, pp. 101 e 143. Também em obra dedicada ao estudo do Ministério Público contemporâneo, Macedo Júnior faz dura crítica ao "parecerismo": "O Ministério Público passou a desempenhar as funções de 'fiscal da lei', acumulando atribuições em quase todos os processos nos quais atuava o juiz. Seu parecer (ou manifestação nos autos) passou a contar com os mesmos requisitos de uma sentença. Ademais, o Promotor de Justiça passou a atuar com total liberdade de convicção, agindo como um legítimo fiscal da lei, como um fiscal dos interesses públicos em feitos que, cada vez menos, continham interesse público (como a defesa dos interesses dos ausentes, réus presos, família, sucessões, proprietários nas ações de usucapião etc). Paralelamente, surge a praxe do 'parecerismo', fenômeno pelo qual os Promotores de Justiça passam a elaborar pareceres cada vez mais em tudo semelhantes a sentenças judiciais, atendendo a todos os requisitos formais de uma sentença e esquecendo-se, por vezes, da própria finalidade com que intervinham no feito" (MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Ministério Público brasileiro: um novo ator político*, in:* VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (coords.). *Ministério Público II, democracia*. São Paulo: Atlas, 1999).

[590] DOTTI, René Ariel. A Atuação do Ministério Público na proteção dos interesses difusos, 1986, p. 86.

Por meio desse procedimento, o *Parquet* passa a ter o domínio dos fatos, sem intermediários e sem burocracia e na condição de titular das ações penal e civil públicas, com poderes de notificação e requisição (CF, art. 129, VI e VIII e Lei nº 8.625/93, art. 26), promove a coleta de todos os elementos úteis para o esclarecimento do objeto de sua investigação.[591] Por isso mesmo, o inquérito civil é o instrumento adequado para instruir não só a ação civil pública como a própria ação penal, dispensando o inquérito policial consoante permissivo constante do Código de Processo Penal, art. 39, § 5º.[592] Em suma, três papéis desempenha o procedimento: preventivo, por exemplo, num compromisso de ajustamento de conduta,[593] que impede um dano iminente; reparatório, ao ensejar a colheita e análise dos elementos necessários à propositura de ação civil pública por dano causado ao meio ambiente; e repressivo, quando se presta para o ajuizamento de ação penal pública.[594]

Portanto, a atuação do Órgão Ministerial tem emprestado à ação civil pública extraordinária abrangência, em âmbito nacional. A Instituição não julga nem pune ninguém, mas atua sempre como postulante perante o Poder Judiciário, o que enseja aos eventuais acusados amplo e irrestrito acesso a todos os meios de defesa. Já se disse que importante foi também a previsão e disciplina do inquérito civil, sem o qual os mais graves casos de violação aos interesses difusos não poderiam ser eficazmente apurados e, depois, reparados ou evitados.

Ferraz defende um princípio fundamental da implementação de qualquer ato normativo, segundo o qual nada serve prever um Direito se não forem estabelecidos mecanismos concretos e eficientes para a sua realização. Acertadamente aduz o autor que sem o MP e sem o inquérito civil, a ação civil pública corria o risco de se tornar letra morta ou teria tido repercussão muito mais discreta do que de fato está tendo. [595]

O uso intenso desse instrumento vem permitindo a aplicação de outras importantes leis, de cunho material. Em conseqüência, acarretando mudanças sociais, econômicas, políticas e,

---

[591] Para tanto, é imperioso dotar-se o MP de atividade-meio mais eficiente, pois, sem embargo dos avanços obtidos nos últimos anos, ainda não dispõe de um número suficiente de técnicos para atender os promotores de justiça na instrução do inquérito civil. (Cf. MILARÉ, Edis. A Ação Civil Pública por dano ao ambiente, 2002, p. 189, nota 146).

[592] Estabelece o art. 19, parágrafo único, da Lei nº 9.605/98, que "a perícia produzida no inquérito civil ... poderá ser aproveitada no processo penal, instaurando-se o contraditório".

[593] Art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85. Com efeito, "a prática tem demonstrado que tal procedimento, sobre ser peça de grande utilidade informativa, é também eficaz meio na prevenção de futuros danos ecológicos, em razão não só de seu caráter intimidativo, mas também porque o resultado das diligências nele encetadas pode dissuadir o agente quanto à consecução de atos potencialmente lesivos ao meio ambiente" (Cf. MILARÉ, Edis. Curadoria de Meio Ambiente, 1988, p. 189, nota 148).

[594] Cf. MILARÉ, Edis. A Ação Civil Pública por dano ao ambiente, 2002, pp. 189-190.

[595] Cf. FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. Ação Civil Pública, Inquérito Civil e Ministério Público, 2002, pp. 86-87.

mesmo, culturais, como, por exemplo, um maior grau de respeito ao meio ambiente, aos direitos do consumidor e de minorias ou, ainda, uma crescente conscientização da necessidade de proteção do patrimônio público.[596] Nesse diapasão Macedo Jr., quando assegura que

> "a Lei de Ação Civil Pública de 1985, constituindo um episódio incomum e talvez involuntário na vida legislativa do Brasil, veio acompanhada de uma bem-estruturada organização capaz de fazer uso da mesma. O Ministério Público conferiu à lei uma estrutura de *enforcement* eficaz e poderosa na medida em que está organizado em todo o território nacional e conta com um quadro de profissionais bastante qualificado e especializado para os padrões nacionais"[597]

O início da atuação do Ministério Público na defesa da improbidade administrativa, por intermédio do inquérito civil e da ação civil pública, representou, na prática, a inovadora criação de um amplo mecanismo de controle externo da Administração Pública. Veja-se, por exemplo, notícia veiculada na imprensa escrita do DF, acerca das questões fundiárias.[598] A propósito, lembra Grinover que "pode-se pensar, por exemplo, na invalidação de um contrato administrativo lesivo ao meio ambiente, pela via da ação civil pública, sem necessidade de utilizar a ação popular, cujos requisitos subjetivos e objetivos são mais estreitos".[599]

A respeito, entende Milaré que "os direitos conferidos no plano material só fazem sentido quando o ordenamento jurídico coloca nas mãos de seus titulares, ou de seus representantes ideológico (Ministério Público, associações etc), mecanismos efetivos para seu exercício. Essa a missão da ação civil pública."[600] Na verdade, a instituição do Ministério Público, dentre os co-legitimados, teve reservada pela Lei nº 7.347/85 posição de relevo na condução da ação civil pública, eis que é o único autorizado a promover o inquérito civil, com poderes de notificação e requisição (CF, art 129, III, c/c a Lei 7.347/85, art. 8º, § 1º). Quer como sujeito ativo da ação, quer como fiscal da lei, ou ainda como assistente litisconsorcial, está sempre presente, com ampla autonomia em relação à parte principal.[601]

Relembramos que o inquérito civil é um procedimento administrativo investigatório a cargo do MP, cujo objetivo é a coleta de elementos de convicção que fundamentem a propositura de uma ação civil pública para a defesa de interesses transindividuais. Não se trata de processo administrativo destinado à aplicação de pena ou sanção, mas de mero

---

[596] Cf. FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. Ação Civil Pública, Inquérito Civil e Ministério Público, 2002, p. 87.
[597] MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Ministério Público brasileiro: um novo ator político, 1999, p. 107.
[598] "O STJ escolherá hoje dois dos três ministros que decidirão se o governador Roriz responderá a três inquéritos por grilagem de terras, formação de quadrilha, peculato e desobediência à Lei de Responsabilidade Fiscal. Os pedidos de investigação foram enviados ao STJ na sexta-feira pelo subprocurador-geral da República, José Roberto Santoro, chefe do grupo federal criado pelo Ministério da Justiça para apurar o envolvimento de autoridades do GDF com grilagem" (*Jornal Correio Braziliense,* 03.02.2003, Caderno Cidades, Apêndice A).
[599] GRINOVER, Ada Pellegrini. Ação coletiva fortalece proteção. *O Estado de São Paulo*, cad. Justiça, p. 8, 14.12.1991.
[600] MILARÉ, Edis. A Ação Civil Pública por dano ao ambiente, 2002, p. 171.
[601] Cf. MILARÉ, Edis. Ob. cit., p. 214.

procedimento de natureza inquisitorial, voltado à apuração de fatos para embasar futura e eventual ação judicial.[602] A sua conclusão se dá com a propositura da ação civil pública ou coletiva, ou com o seu arquivamento.

Em suma, a ação civil pública e o inquérito civil mudaram, na essência, a postura do MP frente a novos e relevantes interesses cuja tutela passou a lhe ser atribuída pela própria Constituição Federal. Para Ferraz, com o inquérito civil, a Instituição ganhou

> "poder de agir *ex officio*, conquistou instrumentos eficientes de investigação no âmbito do inquérito civil (notificação e intimação de testemunhas, requisição de informações, documentos e perícias etc.) e (...) representa poderoso fator de concentração de iniciativas por parte do Ministério Público:muitos casos – de regra os mais relevantes – demandam profundas e demoradas investigações, custosas perícias, requisição de informações, convocação de testemunhas e de técnicos, instrumentos esses que, por não estarem disponíveis para as associações, por exemplo, em muito limitam o exercício concreto da legitimidade destas."[603]

7.2.4. O inquérito policial e a ação penal pública

O Ministério Público busca a verdade real e a realização da Justiça, independentemente dos interesses das partes e do próprio Estado a que pertence. Dessa forma, na qualidade de detentor do controle externo da atividade policial, cabe atuar também na fase do inquérito policial, exercer ampla fiscalização nos inquéritos policiais, requisitar diligências ou promover diretamente, visando à fiel apuração do ilícito penal. Já como titular exclusivo da ação penal pública, o *Parquet* deve agir com decoro, lisura, coragem e independência funcional, atribuindo responsabilidade aos culpados e promovendo a defesa social dos ofendidos, vítimas e inocentes. A medida tem amparo na CF, art. 129, I, que atribui ao MP a titularidade exclusiva da ação penal pública, apta à acusação nos crimes cujo bem jurídico atingido é da sociedade e não apenas da vítima.[604]

O inquérito policial se constitui numa fase pré-processual da ação penal e a Polícia Civil é o órgão de auxílio e apoio da Justiça, na prestação jurisdicional do Estado. O resultado da apuração da infração penal tem o Ministério Público como destinatário e esse ao recebê-lo, encarregar-se-á de dar ou não início ao processo penal correspondente. A existência de ilícito penal deve fazer com que o inquérito chegue às mãos do órgão do Ministério Público para o oferecimento da denúncia, se for o caso. O inquérito policial é importante para o sistema

---

[602] Cf. MILARÉ, Edis. A Ação Civil Pública por dano ao ambiente, 2002, p. 187.
[603] FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. *Ação Civil Pública, Inquérito Civil e Ministério Público*, 2002, p. 91.
[604] Vianna Lopes ressalta, a propósito, que, até a CF/88, o MP compartilhava da iniciativa de ações penais públicas com juízes e delegados de polícia, com base em dispositivos do CPP (LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *Democracia e Cidadania – O Novo Ministério Público,* 2000, p. 36).

processual penal brasileiro e ao Ministério Público cabe buscar meios materiais e humanos para se tornar, cada vez menos dependente das investigações policiais, cada vez mais dificultadas pelo sucateamento crescente do Órgão Policial.

A ação penal pública, em contraposição à ação penal privada, é a que visa a punição dos crimes em geral. As exceções são crimes de injúria, calúnia, sedução, que são crimes de ação penal privada. A lei reconhece que o interesse do indivíduo é preponderante. Por exemplo, os ofendidos numa difamação podem não se interessar em mover um processo judicial, que pode piorar a situação. Nesses casos, o Ministério Público não tem a titularidade da ação. Já nos crimes em geral, como roubo, furto, estelionato e crimes contra a vida, o MP é o titular da ação penal.

A Constituição só prevê uma exceção para o limite da titularidade do Órgão Ministerial. Se ele não cumpre com sua obrigação de fazer a persecução penal, se não toma as medidas cabíveis, o ofendido pode, subsidiariamente, propor a ação penal pública. Por outro lado, se o Ministério Público tem o poder de ajuizar a ação, é natural que tenha também instrumentos para poder instruir o seu pedido de processo criminal, que é feito mediante a denúncia, pedindo a punição perante o juiz. Hoje o Ministério Público tem um papel mais ativo na defesa dos interesses da sociedade.

7.2.5. O termo de ajustamento de conduta como alternativa à ação civil pública

O compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, previsto na Lei nº 7.347/85, art. 5º, § 6º, é instrumento peculiar de transação, uma vez que pode não só prevenir o litígio (propositura de ação civil pública) como também pôr-lhe fim (ação em andamento) e ainda dotar os legitimados ativos de título executivo extrajudicial ou judicial, respectivamente, tornando líquida e certa a obrigação.[605]

A composição extrajudicial dos conflitos ambientais pode gerar ganhos interessantes na recomposição do meio ambiente, muitas vezes muito mais significativos que o comando frio e enérgico da sentença. Portanto, os órgãos públicos devem buscar a realização do compromisso e a conseqüente recuperação ambiental antes do processo judicial.[606] Se isso não for possível, lançar mão da ação civil pública, cientes todos de que a solução negociada foi tentada à exaustão. Na opinião de Fink,

---

[605] Cf. VIEIRA, Fernando Grella. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos: compromisso de ajustamento de conduta, 2002, pp. 268-269.

[606] TERRACAP e IBAMA assinaram termo de ajuste do Condomínio Taquari. Com a assinatura do termo, o Condomínio passa a ser regularizado (*Jornal Correio Braziliense*, 18.07.2003, Caderno Cidades, Apêndice A).

> "a forma política de solução de conflitos deve obrigatoriamente anteceder à jurídica, de tal forma que a lei expresse o consenso dos atores envolvidos e seja compreendida na sua inteireza, possibilitando sua eficaz obediência. (...) É certo que a forma política dos conflitos ambientais é a fonte mesma de outras formas decorrentes: a administrativa e a judiciária. Contudo, as formas administrativa e judiciária somente terão lugar caso a solução política não tenha sido capaz de, no caso concreto, convencer os diretamente interessados de que os instrumentos eleitos na norma são suficientes e eficazes." [607]

Nas palavras do autor, a forma política deverá eleger e instituir mecanismos preventivos e repressivos a serem exercidos no âmbito da administração do Estado, como, por exemplo, o exercício do poder de polícia. Daí a forma repressiva de convencimento que obrigue o infrator, por meio de sanções administrativas, a adequar-se aos mecanismos já eleitos para realizar **desenvolvimento com preservação do meio ambiente**.

Deve ser buscada sempre a reparação do dano, parcial ou integralmente, dada a natureza indisponível do direito violado.[608] Considerando a indisponibilidade dos interesses difusos e coletivos, seria de se reconhecer, em princípio, a impossibilidade jurídica da transação, seja ela judicial ou extrajudicial.[609] Não obstante, em princípio, a impossibilidade jurídica da transação, a prática tem demonstrado que a disposição do responsável pelo dano de se adequar às exigências da lei ou de satisfazer integralmente o dano vem atender àquilo que seria de se buscar ou já se estaria postulando na via judicial, por meio da ação civil pública.

7.3. O Ministério Público no Direito Comparado

7.3.1. Sistema Francês

Segundo Lopes, a instituição do Ministério Público, com indicações de nascimento na França, não possui, atualmente, configuração constitucional. Sua organização, de acordo com o autor, tal qual o Poder Judiciário, decorre de legislação ordinária que o enquadra como parte integrante do Poder Executivo, supervisionado pelo Legislativo. Seus membros, assim como os juízes, são oriundos da Escola Nacional de Magistratura, órgão integrante do Ministério da Justiça. É estruturado de maneira a orientar a atuação de seus integrantes nos tribunais do país. Os Procuradores-Gerais são designados pelo Ministro da Justiça, a este são subordinados e têm como responsabilidade direta a orientação aos demais membros da instituição.[610]

---

[607] FINK, Daniel Roberto. Alternativa à Ação Civil Pública Ambiental (Reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta), 2002, pp. 113, 114 e 116.

[608] "Tendo havido compromisso de ajustamento que atenda integralmente à defesa dos interesses difusos objetivados no inquérito civil é caso de homologação do arquivamento do inquérito" (Súmula 4, Aviso 0142/00, Conselho Superior do Ministério Público, DOE de 19.07.2000, p. 30).

[609] Cf. VIEIRA, Fernando Grella. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos: compromisso de ajustamento de conduta, 2002, p. 267.

[610] LOPES, Júlio Aurélio Viana. *Democracia e Cidadania – O Novo Ministério Público,* 2000, p. 42.

A desobediência a qualquer instrução pode ensejar a sanção de remoção, rebaixamento ou exoneração do serviço. Entretanto, os integrantes do Ministério Público francês têm garantido, por lei, a liberdade de manifestação oral – *la plume est serve, mais la parole est libre* - no campo penal. A suposta infração é examinada por uma comissão disciplinar, composta quase na sua totalidade por pessoas indicadas pelo Ministro da Justiça a quem também obrigatoriamente incumbe homologar o parecer da comissão. Como declara Lopes, "deste modo, busca-se garantir o exercício do denominado 'poder de resistência' dos Procuradores da República (Gerais ou não), na hipótese de desacato de orientação superior".[611]

7.3.2. Sistema Inglês

No sistema inglês, exceto Escócia e Irlanda do Norte, o Ministério Público é dirigido por integrante da classe superior dos advogados,[612] chamado *Attorney General*, assim designado pelo Primeiro-Ministro. Esse cargo implica chefiar a instituição que congrega a aludida classe. Tem a função de conselheiro do Governo nos assuntos legais e pode, inclusive, representá-lo judicialmente num país de Constituição não-codificada e de Direito Costumeiro (*Common Law*). Concluído um processo, o *Attorney General* pode ser convocado pelo Parlamento para esclarecimentos, até mesmo quanto a sua atuação. A iniciativa da acusação criminal compete, precipuamente, aos cidadãos e à polícia, cabendo ao Ministério Público fazê-lo por meio do *Director of Public Persecutions* somente em situações especiais. O *Director* é um membro específico que pode também avocar para si o caso ou determinar o arquivamento de qualquer ação penal. Não tem mandato e costuma ficar no cargo até a aposentadoria ou a morte.[613]

---

[611] LOPES, Júlio Aurélio Viana. *Democracia e Cidadania – O Novo Ministério Público,* 2000, p. 43.

[612] Consoante leciona Vianna Lopes, na Inglaterra há duas classes de advogados: *solicitors e barristers*. O primeiro é encontrado em todas as cidades e trata dos pequenos delitos, de questões matrimoniais nas pequenas cortes e outros assuntos de menor gravidade. Já os *barristers* são considerados especialistas na interpretação da lei e se ocupam dos assuntos de maior relevância, inclusive atuam junto aos tribunais (*Democracia e Cidadania – O Novo Ministério Público.* Ob. cit., pp. 42-43).

[613] Cf. LOPES, Júlio Aurélio Viana. Ob. cit., p. 44.

7.3.3. Sistema Italiano

O Ministério Público italiano ganhou notoriedade internacional na operação **mãos limpas.**[614] É Instituição integrante do Poder Judiciário e seus agentes ocupam cargos de juízes, com funções de investigação, além de provocarem, na condição de magistratura requerente, a intervenção de outros juízes, capazes para julgar e decidir (magistratura judicante). Dirigem a polícia judiciária e têm por obrigação acompanhar o preso até a fase de sua socialização. Além disso, a eles compete propor ações em defesa da coletividade. O Conselho Superior da Magistratura compõe-se de 2/3 de seus membros (magistrados requerentes e judicantes). É o Órgão que decide sobre admissões, transferências, promoções e punições. Tal situação conflita com a faculdade de o Ministro da Justiça nomear os agentes do Ministério Público que atuam em Tribunais.[615]

7.3.4. Sistema Norte-americano

A Instituição mais popular no Brasil é o sistema norte-americano, exposto inclusive mediante constantes filmes do gênero policial. Há, na verdade, em razão da notória e característica dualidade do Federalismo, duas instituições distintas, uma na esfera federal, outra na estadual.

A figura do *Attorney General* dirige o Ministério Público Federal e é, ao mesmo tempo, o Ministro da Justiça nomeado pelo Presidente da República, com aprovação da indicação pelo Senado. Atua como consultor do Chefe do Executivo e dos demais Ministros acerca de problemas jurídicos afetos a suas funções. Nos tribunais federais de primeira instância, na defesa do Governo Federal (no campo cível), e na acusação criminal quanto à legislação criminal federal, atuam, além dos assistentes do *Attorney General*, outros membros integrantes da *United States Attorneys.* No tocante ao Ministério Público Estadual, há uma estrutura separada e distinta da instituição federal. Em quase todos os Estados, a despeito da existência de uma chefia exercida por um Procurador Geral, às vezes escolhido pelo Governador, há a figura da eleição dos demais agentes. Os promotores são eleitos pelos cidadãos em distritos, para mandatos de 2 a 4 anos, sendo os únicos responsáveis pelo desempenho de suas funções, inclusive pelo recrutamento de seus auxiliares.[616]

---

[614] Investigação das relações entre máfia, empresas e parlamentares, com a conseqüente apenação.
[615] Cf. LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *Democracia e Cidadania – O Novo Ministério Público,* 2000, p. 44.
[616] LOPES, Júlio Aurélio Vianna. Ob. cit., pp. 44-45.

7.3.5. Sistema Português

A Constituição Portuguesa de 1976 preceitua que o Ministério Público é dirigido por um Procurador Geral da República (art. 226), que exerce grande poder sobre seus agentes (art. 225, 2), embora sejam considerados magistrados (art. 225, 1). A instituição estrutura-se consoante disposição em lei ordinária (arts. 224, 2 e 226, 2). Cabe ao *Parquet*, expressamente, a representação do Estado, embora acompanhe referida função a possibilidade da atribuição legal de defesa de outros interesses, como, por exemplo, a legalidade democrática (art. 224, 1). Ao tratar da organização e competência da Procuradoria Geral da República, a legislação ordinária prevê um órgão colegiado em seu âmbito, capaz de abarcar membros do MP, eleitos pela corporação (art. 226, 2).[617]

7.3.6. Sistema Espanhol

Também há, na Espanha, previsão constitucional (1978) sobre o *Parquet*, denominando-o Ministério Fiscal. Assim como o texto constitucional português, também a Constituição espanhola teve grande influência na redação da nossa atual Carta Magna, como, por exemplo, a defesa *de los direitos de los ciudanos* e de buscar, nos tribunais, *la satisfación del interés social* (art. 124, 1). De forma semelhante à portuguesa, é a legislação ordinária espanhola que trata do tema, tanto no aspecto do interesse público que deve defender (art. 124, 1), quanto de sua organização (art. 124, 3), observada a combinação dos princípios de subordinação, paralelamente à hierarquia e à imparcialidade (art. 124, 2). A chefia do Órgão é exercida por um *Fiscal General del Estado*, nomeado pelo rei/chefe do Estado, mediante proposta do primeiro-ministro/chefe do governo espanhol e consultado o Conselho Geral do Poder Judicial, órgão com características semelhantes ao Conselho da Magistratura italiana em sua composição. Os *fiscales* – agentes do MP –, junto com os juízes, possuem ascensão hierárquica sobre a atividade policial (art. 126). Conclui a doutrina brasileira que isso pode ter inspirado a redação no nosso texto constitucional de 1988 (art. 129, VII), embora referente a mero controle externo da Polícia.[618]

---

[617] Cf. LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *Democracia e Cidadania – O Novo Ministério Público,* 2000, p. 68; e Constituição da República Portuguesa.
[618] Cf. LOPES, Júlio Aurélio Vianna. Ob. cit. p. 46; Constituição da República Espanhola.

Capítulo Oitavo
A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ÂMBITO DO DISTRITO FEDERAL

8.1. Atribuições das Promotorias de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

As Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural do Distrito Federal (PRODEMAs) têm como função institucional promover e acompanhar medidas judiciais, extrajudiciais e/ou administrativas em defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural. Sua atuação visa a tornar efetivas as normas legais de proteção aos bens ambientais e culturais. Dentre as inúmeras atribuições, estão a instauração de inquéritos civis públicos e de procedimentos de investigação preliminar, objetivando apurar a prática de atos lesivos ao meio ambiente e ao patrimônio cultural e os seus responsáveis, bem como a propositura de termo de ajustamento de conduta.

Compete, também, receber e processar representações e notícias criminais, propor a elaboração ou alteração das normas ambientais, subsidiar os órgãos superiores na definição de políticas e programas ligados à defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural, bem como exercer o controle externo da atividade policial da Delegacia Especial do Meio Ambiente (DEMA), em conjunto com as Promotorias de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística do Distrito Federal (PROURBs).

Às PROURBs cabe promover as medidas judiciais, extrajudiciais e/ou administrativas cabíveis, zelando pela(o): i) observância do contido no Plano de Ordenamento Territorial, nos planos diretores locais, nas normas de gabarito, no Código de Obras e Edificações do DF, demais normas de zoneamento urbanístico, de posturas e na Lei Federal n° 6.766/79; ii) correta utilização dos bens de uso comum do povo, tais como praças, áreas verdes ou institucionais e demais espaços públicos; e iii) cumprimento das normas e procedimentos relativos à desafetação de áreas públicas de uso comum do povo e dos demais espaços públicos. Integram ainda suas atribuições instaurar e presidir inquéritos civis públicos, bem como promover e acompanhar ações civis públicas para a defesa da ordem urbanística do DF, dentre outras.

Às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social (PRODEPs) compete a tutela do patrimônio público e social do DF. Dentre os instrumentos de atuação

assinalam-se: i) as requisições de informações de documentos, inclusive a instauração do inquérito policial; e ii) a recomendação, a instauração do inquérito civil, a promoção das ações civil e penal públicas. Tem destaque nas PRODEPs o controle da atuação dos agentes políticos e administrativos do DF no que pertine à prática de atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, causam prejuízo ao erário público e atentam contra os princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e os deveres de honestidade, imparcialidade e lealdade às instituições públicas.

8.2. A atuação do MPDFT na defesa ambiental

Como se viu, o Ministério Público ─ formado por promotores e procuradores de justiça na esfera local (Distrito Federal e Estados) e por procuradores e subprocuradores da República na esfera federal ─ é instituição essencial à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Também já sabemos que a Constituição Federal e a legislação ordinária conferiram ao *Parquet* os instrumentos necessários à defesa da coletividade. Para cumprirem essa tarefa, podem os membros do MP:[619] i) expedir recomendações às autoridades que não estejam resguardando os direitos coletivos, bem como propor, se for o caso, ação de improbidade administrativa, sujeitando o responsável às sanções penais, civis e administrativas cabíveis e ao ressarcimento do dano, perda da função pública e suspensão dos direitos políticos; ii) investigar os danos causados à coletividade por meio do inquérito civil público e buscar a recuperação dos prejuízos causados por meio de termos de ajustamento de conduta ou da propositura de ação civil pública; e iii) recorrer ao Judiciário para responsabilizar penalmente os infratores propondo ação penal contra eles, desde que a conduta danosa esteja prevista como crime.

No Distrito Federal, os promotores de justiça do MPDFT e procuradores da república atuam isolada ou conjuntamente na defesa do meio ambiente, para inibir as crescentes afrontas aos bens ambientais da capital do país. Em face disso, apresentamos, no quadro seguinte, uma estatística das atividades gerais das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural do Distrito Federal, nos últimos 5 anos.

[619] *Cartilha "Patrimônio Cultural – Conhecer, Valorizar e Preservar" do MPDFT,* s/data, p. 16.

Tabela 1

ATIVIDADES DAS PRODEMAs/MPDFT – CIRCUNSCRIÇÃO DF – 1999/2003

Atividades	1999 (A)	2000	2001	2002	2003 (B)	% B/A
1. **Atos praticados:**						
a) Pareceres/promoções/análises	0312	0803	0846	1932	0756	+142,3
b) Audiências/sessões	0801	0830	1077	0846	0831	+3,7
c) Comunicações/Ofícios/Notificações	0510	0948	0739	1203	1146	+124,7
2. **Processos Judiciais:**						
a) Recebidos	0011	0128	0212	0284	0325	**+2.854,5**
b) Devolvidos	0066	0119	0211	0251	0330	+400,0
c) Redistribuídos	0005	0005	0002	0024	0004	-20,0
3. **Inquéritos Policiais:**						
a) Recebidos	0231	0196	0511	0519	0301	+30,3
b) Devolvidos	0223	0392	0513	0430	0310	+39,0
c) Redistribuídos	0001	0004	0003	0083	0001	-------
4.**Proc. de Investigação Preliminar:**						
a) Instaurados/Recebidos	0143	0186	0168	0905	0578	+304,2
b) Arquivados	0041	0058	0058	0152	0106	+158,5
c) Redistribuídos	0004	0012	0001	0000	0003	-25,0
5. **Inquéritos Civis:**						
a) Instaurados/Recebidos	0001	0003	0002	0025	0014	**+1.300,0**
b) Arquivados	0000	0000	0000	0002	0001	+100,0
c) Redistribuídos	0000	0000	0000	0021	0000	-------

Fonte: Relatórios do MPDFT

Os dados anteriores, que se encontram detalhados no Apêndice B, indicam considerável incremento de processos distribuídos, arquivados e em tramitação nos últimos anos, referentes aos diversos assuntos tratados pelas PRODEMAs. Cotejando o ano de 2003 em relação ao de 1999, verificamos um **incremento de 2.854,5%** nos processos judiciais recebidos e de **1.300,0%** de inquéritos civis instaurados, o que demonstra haver uma demanda, cada vez maior, a exigir a pronta atuação do MP.

Afirma o promotor Libânio Alves, da Promotoria de Defesa da Ordem Urbanística (PROURB), acerca das reiteradas ofensas ao meio ambiente do DF, que "a cidade vem sendo modificada aos poucos. As irregularidades se espalham sem qualquer controle". Segundo Alexandre Camanho, procurador da República, "são muitos os desrespeitos ao meio ambiente

e ao patrimônio. As irregularidades patrimoniais são mais visíveis, mas as ambientais são mais dramáticas e com grave repercussão para todos".[620]

A propósito, aduz o ex-deputado distrital, Rodrigo Rollemberg, que o GDF se confunde com a grilagem de terras, inclusive a Secretaria de Assuntos Fundiários seria aparelhada pelo crime organizado.[621] A par disso, assevera Safe Carneiro, ex-Presidente da OAB-DF, que "o juiz é enganado pelo depoimento de uma testemunha industrializada, forjada. Os grileiros transplantam goiabeiras e bananeiras para a área e alegam que fizeram benfeitorias".[622]

Na tabela abaixo, constam as ações ajuizadas junto ao TJDFT pelas PRODEMAs, PROURBs e PRODEPs, em conjunto ou isoladamente, no período de 1985 a 2003.

Tabela 2

AÇÕES AJUIZADAS PELAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DO MPDFT – 1985/2003[623]

Ano	Quantidade
1985	001
1986	001
1987	002
1988	001
1989	002
1990	004
1991	004
1992	000
1993	002
1994	014
1995	099
1996	007
1997	011
1998	024
1999	011
2000	065
2001	021
2002	019
2003	032
Total	320

Fonte: Relatórios do MPDFT

[620] *Jornal Correio Braziliense*, 24.06.2001, Caderno Tema do Dia, p. 7, Apêndice A.
[621] *Jornal Correio Braziliense*, 17.09.2003, Caderno Cidades, Apêndice A.
[622] Durante a campanha eleitoral, o então candidato Roriz teria distribuído os chamados Certificados de Regularização Fundiária. O documento supostamente assegurava aos posseiros o direito de permanecer na área (*Jornal Correio Braziliense*, 22.09.2002, Caderno Eleições 2002, p. 8; e de 08.12.2002, Caderno Cidades, p. 14, Apêndice A).
[623] Predominantemente ação civil pública, não computados os incidentes processuais e recursos.

A tabela 2 demonstra ser expressiva a quantidade de ações ajuizadas pelo MPDFT, nos últimos anos, após a edição da Carta Política de 1988, especialmente em 1995 (99) e 2000 (65), para defender os direitos difusos relacionados ao meio ambiente.[624] Entretanto, é lamentável constatar que cerca de 70% dessas iniciativas ainda não obtiveram resultados efetivos, de forma a inibir a continuidade do dano ambiental, como se verá nos dados da tabela 6, constante do capítulo X.

A respeito, depois de 10 anos ajuizando ações contra estabelecimentos comerciais que invadiram áreas públicas no Plano Piloto, a 1ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social (PRODEP) colhe os primeiros frutos de mais de uma centena de ações ajuizadas sobre descumprimento de legislação ambiental nas superquadras de Brasília. Segundo a promotora Eunice Amorim Carvalhido, só agora as primeiras ações começam a transitar em julgado, ou seja, não cabem mais nenhum tipo de recurso. Ela lembra que, desde 1993, o MP vem ingressando com processos deste tipo, muitos deles ainda sem julgamento, outros em fase de recurso no TJDFT e no STJ.[625]

Podemos citar como iniciativa do MPDFT o processo que corre no STJ – Notícia Crime 175 –, iniciado em 2000, para desvendar a razão de decretos e outros atos do Governador Roriz, na gestão à frente do GDF (1991-1994), coincidirem com interesses econômicos dos irmãos Pedro, Eutáchio, Alaor e Márcio Passos.[626] O Poder Judiciário também se vê à frente

---

[624] Muitos fatos são divulgados pela imprensa: i) Lemos, Tabelião de cartório de Brasília, é acusado pelo Ministério Público de falsificar documentos em favor de condomínios irregulares (*Jornal Correio Braziliense,* 08.05.2003, Caderno Cidades, Apêndice A); ii) O promotor de Justiça Alexandre Sales, membro da comissão de investigação do parcelamento ilegal do solo, disse que esse é o principal problema que vem sendo enfrentado pelo MP há algumas décadas e defendeu a licitação como a melhor forma para resolver a questão fundiária no DF. "Dispensar a licitação é o mesmo que sinalizar para a sociedade que vale a pena grilar, vale a pena invadir as terras públicas do DF", avaliou (*Jornal Correio Braziliense,* 26.06.2003, Caderno Cidades, Apêndice A); iii) A preocupação do promotor Libâneo Alves Rodrigues, da PRODEP/MPDFT é que, aprovada, a lei do deputado Leonardo Prudente se torne um incentivo às invasões. "Seria um prêmio para quem invadiu", avalia o promotor *(Jornal Correio Braziliense*, 06.02.2003, Caderno Cidades, Apêndice A); iv) "Minha expectativa é que a liminar será concedida, porque já existe um precedente numa decisão de outro juiz federal, proibindo as coberturas", acredita Alexandre Camanho, procurador da República. "Os ganhos econômicos e a especulação imobiliária estão prevalecendo sobre a ética e a preservação do patrimônio, opina Carlos Magalhães, ex-membro do Conselho Técnico de Preservação de Brasília (*Jornal Correio Braziliense*, 19.12.2002, Caderno Cidades; e de 24.06.2001, Caderno Tema do Dia, pp. 8-9, Apêndice A); v) Os certificados para regularização fundiária distribuídos pelo GDF aos moradores de condomínios irregulares estão sem valor jurídico. Recebidos em época de campanha eleitoral, em 2002, como promessa de legalização dos loteamentos por milhares de pessoas, os documentos foram classificados de "engodo" pela Justiça. Em sua decisão, o juiz afirmou que os certificados são uma "afronta ao princípio da moralidade", porque sua emissão teria sido feita à margem da legislação. "Ao que parece, (o certificado) visou mais ao atendimento de interesses políticos que de demanda pela transparência da atividade administrativa, diz trecho do despacho. O pedido de liminar foi feito pelo MPDFT (*Jornal Correio Braziliense*, 11.07.2003, Caderno Cidades, Apêndice A); vi) O pedido da suspensão das vendas de terrenos pelo GDF, feito pelo MPF, teve como fundamento que os terrenos se encontram em área de proteção ambiental (*Jornal Correio Braziliense,* 11.07.2003, Caderno Cidades, Apêndice A).

[625] *Jornal Correio Braziliense,* 18.10.2001, Caderno Cidades, Apêndice A.

[626] *Jornal Correio Braziliense,* 09.10.2002, Caderno Últimas, Apêndice A.

de denúncias veiculadas pela imprensa, que envolvem o STJ. O relator original da Notícia Crime 175, ministro José Delgado, teria se afastado, em 12.11.02, depois que a revista *Veja* publicou reportagem mostrando que ele fora contratado e remunerado por um grileiro sócio de Pedro Passos. Com o título *Ligações Perigosas – ministro do STJ, grileiros e o advogado de Joaquim Roriz têm algo em comum,* a revista contou, em detalhes, o que se passou.[627]

Ainda no que concerne aos delitos ambientais no DF, diz Celso Antônio Três, procurador da República, não podermos "deixar que as pessoas que enriqueceram ilicitamente, graças ao parcelamento de áreas públicas, sigam impunes".[628] Garante o procurador Celso que os fatos serão investigados, aduzindo que "a União tem 49% das terras em poder da Terracap e, por isso, o caso é da competência federal". Ele admite que a constituição ilegal de condomínios no Distrito Federal não seria possível sem a conivência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. "Há muita omissão", diz. Segundo o procurador, a grilagem é crime de ocupação indevida de área da União, de parcelamento ilegal do solo, de estelionato, de corrupção, de formação de quadrilha, de sonegação fiscal e de lavagem de dinheiro.[629] Aliás, quanto à forma legalmente possível para regularização dos condomínios ilegais, que foi e está sendo objeto de muita discussão e entendimentos divergentes entre o MP e os Poderes Executivo e Legislativo do DF, a promotora Alessandra Queiroga rebate a manifestação dos moradores dos condomínios aduzindo que "a aprovação

---

[627] A propósito, um conjunto de gravações, autorizadas pela Justiça, expõe a participação de integrantes do Executivo e Legislativo no esquema de parcelamento ilegal de terras no DF. Desde a CPI da Grilagem da Câmara Legislativa, criada em 1995, uma investigação não reunia tantos indícios de que os fiscais do patrimônio público engordam o orçamento com uma atividade que deveriam combater. A Câmara Legislativa, Procuradoria do DF, TERRACAP e Administrações Regionais, empreendedores de loteamentos obtêm uma indispensável ajuda no processo de regularização das áreas parceladas ilegalmente. Em troca, liberam lotes, dinheiro ou cheques lavados em empresas de *factoring*. Todo o material embasou denúncia do MPF enviada ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região. No documento, o procurador regional da República, Carlos Eduardo Vasconcelos, pede a abertura de processo criminal contra deputados, administradora de Santa Maria e outros (*Jornal Correio Braziliense*, 24.11.2002, Caderno Cidades, p.17, Apêndice A).

[628] A Procuradoria Regional da República denunciou 26 pessoas envolvidas com grilagem de terras no DF. Entre os acusados estão o deputado distrital José Edmar do PMDB, preso em 10.07.03 pela Operação Grilo da Polícia Federal, a administradora de Santa Maria, Maria do Socorro Lucena Trindade, a irmã da administradora, Valdira Lucena dos Santos, a fiscal de atividades econômicas da administração de Santa Maria, Maria Adair Helena Franco Braga, o diretor de fiscalização de obras Márcio Luiz Alves de Almeida, o policial civil do DF, Roberto Aparecido da Silca e o comerciante Maurício Oliveira Pradera. A denúncia foi feita pelo chefe da Procuradoria Regional da República da 1ª Região, Carlos Eduardo Vasconcelos. Os acusados são denunciados por 10 crimes, entre eles formação de quadrilha armada e organização criminosa, fraude, corrupção ativa e passiva, prevaricação, advocacia administrativa, tráfico de influência, dano à área de proteção ambiental, estelionato, abuso de autoridade e lavagem de dinheiro (*Jornal Correio Braziliense*, 15.05.2002, Caderno Cidades; e 03.09.2003, Caderno Cidades, Apêndice A).

[629] O presidente regional da OAB, Safe Carneiro avaliou que "há uma crise de instituições no DF. Percebemos que os poderes Executivo e Legislativo não adotaram medidas enérgicas que o caso requer e, agora, com os indícios de envolvimento contundentes contra o Judiciário, vejo que é o momento ideal para uma força-tarefa" (*Jornal Correio Braziliense,* 14.09.2002, Caderno Eleições 2002, p. 8, Apêndice A; e 28.11.2002, Caderno Cidades, p.14, Apêndice A).

dos índices de ocupação não significa que os condomínios podem ser ocupados. A regularização é um processo complexo e não se resolve só com projeto na Câmara".[630]

Vemos, portanto, que a participação do MPDFT tem sido constante, embora sem muitos resultados práticos para a preservação do meio ambiente, inclusive integrando grupo federal encarregado de apurar o envolvimento do governador Joaquim Roriz e autoridades locais com grileiros de terras públicas.[631] Na lista de investigações da missão especial, formada também por integrantes da PF e da Receita Federal, constaram, ainda, denúncias de má gestão na saúde pública e crimes eleitorais.[632]

Vale lembrar que a possibilidade de ocorrência de crimes eleitorais, com repercussões diretas no parcelamento irregular do solo, tem sido amplamente divulgada pela imprensa escrita e ora várias ações judiciais contra o governador Roriz estão sob apreciação do TJDFT e instâncias superiores. Cite-se, por exemplo, que, em plena campanha às eleições para o GDF, em 2002, o então candidato Roriz teria condicionado a doação de lotes ao esforço de parte da população brasiliense em reelegê-lo no segundo turno. "Não posso falar porque dá a impressão que estou trocando voto por lote. Mas depois da eleição, me convida para outra reunião", teria afirmado.[633]

Acerca disso, os procuradores eleitorais Franklin Rodrigues da Costa e Antônio Carneiro Sobrinho asseveram que as promessas de distribuição de lotes feitas pelo governador Roriz configuram abuso de poder político. O condomínio fica em terras da União e não pode ser regularizado pelo governador.[634] Aduz Carneiro Sobrinho que é simples promoção pessoal

---

[630] *Jornal Correio Braziliense,* 16.05.2002, Apêndice A.

[631] Registra a imprensa escrita que delegados usarão a estrutura da superintendência regional da Polícia Federal no trabalho de investigação sobre parcelamento ilegal de terra no DF. As ações do governo federal contra a grilagem no DF passam também pela área ambiental. O MPF, o IBAMA, a Delegacia Regional do Patrimônio da União e a Polícia Federal assinam, até o final de dezembro, um termo de ajustamento de conduta para combater a grilagem em áreas consideradas estratégicas do ponto de vista ambiental. O acordo está sendo negociado entre o procurador Alexandre Camanho e o ministro-chefe da Casa Civil, Pedro Parente, que prevê a contratação de mais fiscais para atuar nas reservas ambientais do DF. Está prevista também a criação de uma delegacia do meio ambiente dentro da Polícia Federal. "O grande problema ambiental do DF hoje é a ocupação desordenada do solo, provocada sobretudo pela grilagem de terras", afirma Camanho (*Jornal Correio Braziliense,* 10.12.2002, Caderno Cidades, Apêndice A).

[632] *Jornal Correio Braziliense*, 03.12.2002, Caderno Últimas, Apêndice A.

[633] *Jornal Correio Braziliense*, 11.10.2002, Caderno Eleições 2002, Apêndice A.

[634] Pergunta o procurador Franklin R. da Costa, "como alguém pode prometer dar algo que não é seu, mas do governo?" Segundo, ainda, o procurador Carneiro Sobrinho, a promessa de regularização de condomínio teve caráter claramente eleitoral. A respeito, observa o deputado distrital Augusto Carvalho que a "omissão do poder público e as ações de alguns órgãos, ao conceder certificados de regularização e alvarás de construção, estimularam a proliferação dos condomínios" (*Jornal Correio Braziliense,* 19.05.2003, Caderno Cidades, Apêndice A).

por meio da promessa de distribuição de lotes, uma prática freqüente do governador e pela qual ele terá que responder à Justiça.[635] Até o momento, não houve decisão judicial a respeito.

Discorrendo sobre a questão fundiária no DF, em artigo de 11.07.03, Mauro Santayana atribui o caos existente à "periferia de Brasília, sem sólida consciência e influenciada por demagogos imobiliários, grileiros de terras e alienados e despreparados quanto aos seus eleitores".[636] Na verdade, a imprensa escrita tem divulgado intensamente que a grilagem de terras envolve deputados, funcionários do Poder Executivo e, até mesmo, membros do poder judiciário.[637] Surgiram, inclusive, gravações envolvendo o governador Roriz. Uma delas, divulgada nacionalmente na televisão brasileira, mostra o deputado Pedro Passos, conversando com um desembargador. De novo, o assunto gira em torno das relações do governador Roriz com os grileiros. O Ministério da Justiça enxergou nas conversas uma prova de que as instituições do Distrito Federal estão muito mais próximas do crime organizado do que se imaginava e decidiu nomear uma força federal para investigar o caso. Apesar disso, nada de concreto resultou ainda para o governador Roriz e a legislação ambiental continua sendo desobedecida pelo próprio Poder Executivo local, tanto que o DF é o maior réu nas ações impetradas pelo MPDFT. Das 320 ajuizadas pelas Promotorias de Justiça, a partir de 1995, conforme tabela 2, 245 são contra o Distrito Federal e seus órgãos vinculados, representando 76,5% do total.[638]

A propósito, as informações sobre a concretização da legislação ambiental no DF, trazidas por promotores de justiça do MPDFT e procuradores da república ─ por meio do

---

[635] *Jornal Correio Braziliense,* 11.10.2002, Caderno Eleições 2002, Apêndice A.

[636] SANTAYANA, Mauro. O Grande Erro, de 11.07.03, http://agênciacartamaior.uol.com.br, de 14.07.03.

[637] Quem também critica o processo de legalização de condomínios é a coordenadora da Comissão de Políticas Urbanas do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Tânia Battella. Ela considera a regularização suspeita desde o primeiro passo – a aprovação das 119 leis de ocupação urbana pela Câmara Legislativa. Para a arquiteta, não houve rigor na elaboração das leis. "Em muitas delas, não está claro onde começa e onde termina um condomínio. Também não há informações sobre quem é o dono da terra. Dizem apenas quantas pessoas podem morar lá dentro." Uma das leis – aprovada em janeiro – beneficiou um condomínio fantasma que, no papel, fica em uma área pública ao lado da Ermida Dom Bosco, à margem do lago Paranoá, no Lago Sul. Outros três loteamentos inexistentes também foram incluídos pelos parlamentares distritais em leis elaboradas pelo governo e suspeitas de terem sido fraudadas. Todos os condomínios são implantados por pessoas ligadas aos irmãos Pedro, Márcio, Eustachio e Alaor Passos. Em 1991, havia 130 condomínios. Em 1995, eles já somavam 529. Desses, somente 119 são passíveis de regularização, segundo a TERRACAP (*Jornal Correio Braziliense*, 01.01.2003, Caderno Os Desafios do DF, Apêndice A).

[638] A respeito, a fita e a degravação obtidas pelo procurador Luiz Francisco de Souza contém diálogos que sugerem que o governador Roriz é sócio dos irmãos Passos em área grilada no Lago Sul, próxima à terceira ponte. O procurador Luiz Francisco quer Roriz investigado. De acordo com ofício do MPF, a fita é uma prova válida, documental, que mostra "o envolvimento do senhor Joaquim Domingos Roriz com a área grilada denominada Mansões Chácaras do Lago, de frente à terceira ponte do Lago Sul". O ofício afirma que Roriz deve ser investigado porque a área grilada fica situada numa área que receberia "imensa valorização imobiliária, se a grilagem tivesse sido bem sucedida" (*Revista VEJA,* 04.12.2002, p. 52; Jornal O GLOBO, 27.10.2002; e *Jornal Correio Brazilinse,* 16.10.2002, Caderno Eleições 2000, Apêndice A).

questionário, constante do Apêndice C, preenchido para o desenvolvimento desta tese ─, geraram o resultado, apresentado de forma consolidada, nas tabelas e gráficos seguintes:

Tabela 3

NÍVEL DE EFETIVIDADE DAS AÇÕES DO MPDFT NA DEFESA AMBIENTAL[639]

Respostas	100 %
Sim	36,4
Não	54,5
Parcialmente efetivo	9,1

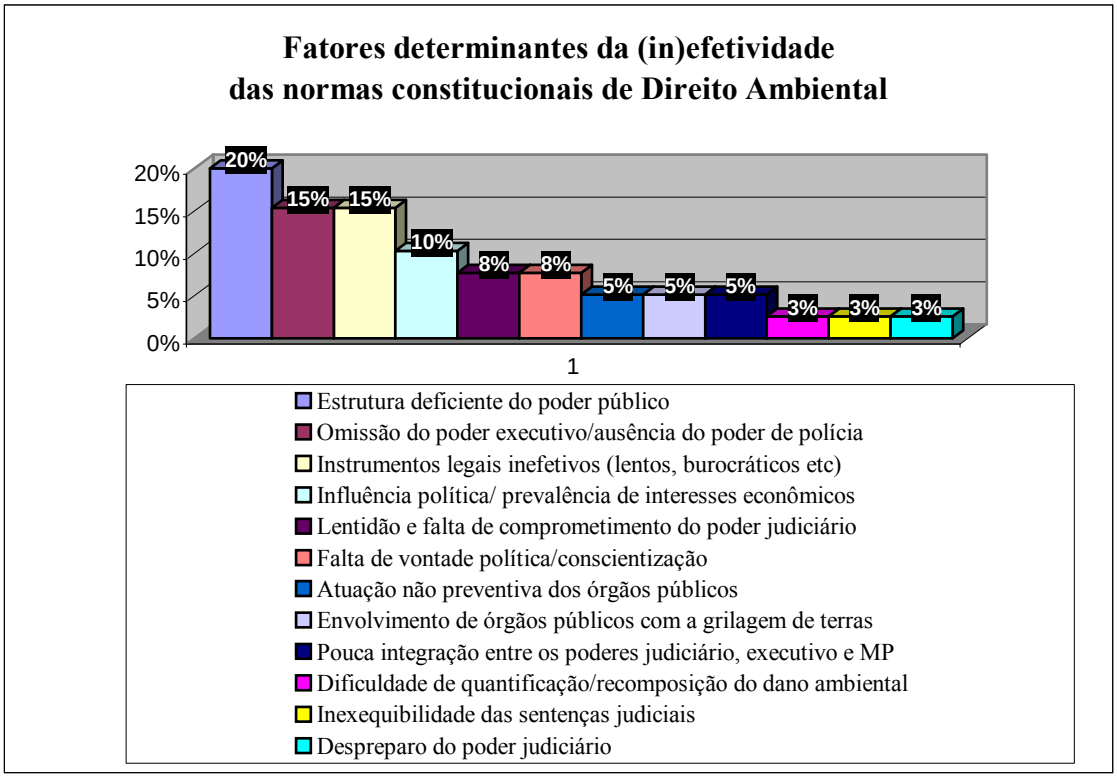
Fonte: Promotores e Procuradores de Justiça

A resposta negativa da maioria dos entrevistados (54,5%), quanto à pouca efetividade das ações do *Parquet* na defesa ambiental, somente vem corroborar os resultados obtidos com a avaliação realizada no capítulo X sobre a atuação do TJDFT, sobretudo ante o expressivo número de processos ajuizados pelo MPDFT, ainda sem solução junto àquele Tribunal (tabela 6).

Portanto, entendem os profissionais do Órgão Ministerial que a Instituição a qual pertencem carece de maior efetividade para fazer valer o direito ao meio ambiente garantido constitucionalmente. De acordo, ainda, com os membros do MP, os principais fatores que concorrem para a inefetividade do art. 225 da CF são, respectivamente com 20%, 15% e 15%, a estrutura deficiente do Poder Público, a omissão do Poder Executivo e a ineficácia dos instrumentos legais, conforme a seguir.

[639]Solicitamos o preenchimento do questionário que integra o Apêndice C a 30 promotores e procuradores de justiça envolvidos, no presente ou no passado recente, com as questões ambientais do DF, recebendo 11 devidamente preenchidos.

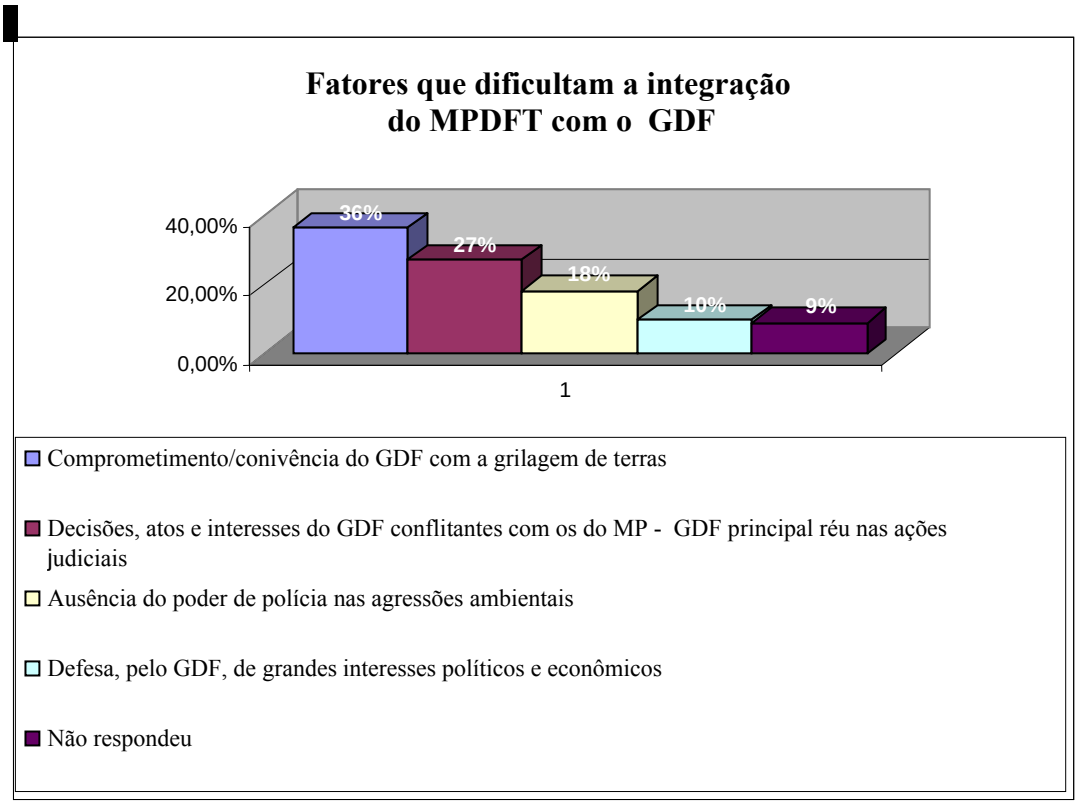
Gráfico 1



Fonte: Promotores e Procuradores de Justiça

Na verdade, para que o Direito seja efetivamente um instrumento assecuratório do meio ambiente equilibrado, muito contribui a integração entre os diversos Poderes Públicos. Perguntado aos promotores de justiça se o MPDFT conta com o apoio do Poder Executivo local na missão de promover e acompanhar medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que visem a proteger o meio ambiente, a resposta unânime foi negativa, pelos fatores descritos no gráfico 2, seguinte, destacando-se, com 36% das respostas, o comprometimento e a conivência do GDF com a grilagem de terras.

Gráfico 2



Fonte: Promotores e Procuradores de Justiça

Uma das atribuições do MPDFT é exercer o controle externo da atividade policial, da Delegacia Especial do Meio Ambiente (DEMA), no DF. Indagados acerca da atuação das Promotorias nessa área, fomos informados pelos promotores de justiça que os resultados desse trabalho são mínimos e o controle é somente formal, pois: i) a DEMA não demonstra interesse em coibir os delitos ambientais, em face da forte influência e domínio que sofre do poder político do GDF; ii) o controle fica prejudicado devido à falta de subordinação da DEMA ao MPDFT. Apesar disso, haveria, segundo eles, diversos inquéritos policiais tramitando junto à DEMA para apurar condutas lesivas ao meio ambiente.

Constata-se, portanto, que a atuação integrada dos Poderes e Instituições é essencial para fazer prevalecer os valores da cidadania. Nesse contexto,

> "a atuação integrada dos poderes e instituições, no contexto dos quais a atuação eficaz dos juízes é fundamental, pois é o critério pessoal do magistrado que deve ser usado para garantir a realização concreta dos princípios fundamentais da ordem social nos casos particulares."[640]

[640] Cf. PASSOS, Lídia Helena Ferreira da Costa. *Discricionariedade administrativa e justiça ambiental: novos desafios do poder judiciário nas ações civis públicas*, 2002, p. 514. A propósito da ocupação desordenada do solo no DF, vide Apêndice A, onde consta que há condomínios instalados em áreas de nascentes, o que pode

Levantamos ainda junto àquele Órgão Ministerial que a Instituição desenvolveu, nos últimos tempos, como atividade preventiva na defesa ambiental, em parceria com a coletividade e/ou entidades públicas e privadas: i) palestras; ii) distribuição de cartilhas e *folders* educativos; iii) participação em comitês de trabalho e no ajuizamento conjunto de ações; iv) doação a entidades de bens e/ou prestação de serviços nos casos de transação/suspensão do processo; v) parcerias na realização de perícias e projetos ambientais, com a UnB, por exemplo; e vi) implantação do projeto *MP Portas Abertas.* Isso nos leva à conclusão de que o MPDFT vem atuando, nos últimos tempos, sobretudo após a Carta Política de 1988, mais intensamente na defesa ambiental do DF, apesar de enfrentar vários problemas de natureza política, que dificultam a efetividade das suas ações.

Por fim, vale dizer que o relançamento, pelo GDF, do Setor Habitacional Noroeste é um fato positivo, registrado recentemente pela imprensa, resultado do trabalho do *Parquet* na defesa do meio ambiente distrital. Os empresários da construção civil estão ansiosos porque o GDF promete relançar o Setor Noroeste, após uma primeira tentativa em 2000. Com investimentos que devem chegar a R$ 1 bilhão durante toda a execução das obras, o relançamento está programado para o início de 2005. Com isso, prevê-se que, durante dez anos, período de consolidação da área habitacional, mais de 15 mil empregos serão criados somente na construção civil.

Em março de 2000, no lançamento, o GDF queria criar bairros para abrigar 80 mil pessoas, colados à avenida que dá acesso ao Parque Nacional de Brasília. O Estudo de Impacto Ambiental não fora efetuado adequadamente, sendo constatado, à época, que o impacto seria muito grande no meio ambiente. A poluição sonora, por exemplo, afugentaria os animais silvestres e, assim, o projeto teve que ser desfeito, por força inclusive do trabalho do MPDFT e do IBAMA. Antes, as quadras eram colocadas dentro de uma área de proteção do parque. Agora, a TERRACAP trabalha com a estimativa de que a população total seja de 26 mil pessoas. Para reduzir o impacto ambiental, o novo projeto prevê que as quadras residenciais fiquem afastadas da avenida e colocadas no centro de uma grande área verde.

Essas modificações, segundo o diretor técnico da TERRACAP, José Gomes Pinheiro, atrasaram o início das obras. Ao reduzir a população e mudar o lugar das quadras residenciais, o GDF teve de refazer o EIA e o RIMA.[641] Daí concluir-se, como defendemos neste trabalho, ser perfeitamente compatível o desenvolvimento econômico, políticas habitacionais e

---

provocar falta de água para toda a população (*Jornal Correio Braziliense*, 26.06.2003, Caderno Cidades, Apêndice A).

[641] *Jornal Correio Braziliense,* 23.02.2004, Apêndice A.

preservação do meio ambiente. Basta que todos façam a sua parte, em consonância com os dispositivos constitucionais previstos nos artigos 170 e 225, inclusive particulares e os órgãos públicos. Aliás, a imprensa escrita noticia, fartamente, as ações do MP no sentido de preservar os direitos da sociedade a um meio ambiente equilibrado no DF.[642]

Sobre as constantes instalações irregulares de condomínios, consta que, a depender do *Parquet*, todos os condomínios irregulares do Distrito Federal, se viável o processo de regularização, deverão ser licitados pela TERRACAP. O procurador-geral de justiça, José Eduardo Sabo, reuniu-se com o presidente da empresa, José Gomes Pinheiro, para analisar informações sobre a regularização dos loteamentos clandestinos. E foi claro: "O poder público não pode se furtar de realizar a licitação. Não há como ser diferente".[643]

Por certo, há um clamor social pela efetividade da legislação ambiental no DF. "O que queremos é o cumprimento da lei", disse a professora da UnB, Jeanine Felfifi, que integra o grupo de pessoas preocupadas com a preservação ambiental no DF.[644]

8.3. Desafios a serem superados pelo Ministério Público

Para o aperfeiçoamento da atuação do MPDFT, os promotores, na maioria, entendem haver necessidade de maior conhecimento especializado do Direito Ambiental, conscientização e visão interdisciplinar dos integrantes do Órgão Ministerial, bem como melhoria da estrutura de apoio, como técnicos, peritos etc., em quantidade e qualificação técnica.

Ademais, julgam que a defesa do meio ambiente é atividade que só amadurece com o tempo, sendo que as sementes ainda estão germinando, havendo necessidade de mais algum tempo para os resultados começarem a surgir. A respeito, acompanhamos a manifestação de integrante do MP na direção de que a efetiva proteção do meio ambiente no Brasil passa por um melhor equacionamento das questões básicas de educação, saúde, segurança, habitação, alimentação, bem como por uma maior participação de todos os atores sociais na busca de instrumentos concretos de atuação em todos os segmentos (jurídico, político, econômico, social etc), dentre outros.

---

[642] Em atuação conjunta, o Ministério Público Federal e o MPDFT ajuizaram ação cautelar na 15ª Vara da Justiça Federal com pedido de suspensão da implantação do Setor Habitacional Catetinho. A alegação é que o novo bairro será implantado em área de proteção ambiental federal e do DF (*Jornal Correio Braziliense*, 30.05.2003, Caderno Cidades, Apêndice A).

[643] *Jornal Correio Braziliense,* 07.12.2002, Caderno Cidades, Apêndice A.

[644] *Jornal Correio Braziliense,* 04.07.2001, Apêndice A.

Faz-se necessário, também, uma maior integração dos órgãos públicos – Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário atuando na mesma direção do MPDFT. Uma atuação conjunta das Instituições, com os mesmos objetivos de defesa ambiental. Como exemplo da necessidade de melhor relacionamento entre os diversos órgãos do Poder Público, citamos a ação civil pública, ajuizada pelo *Parquet*, em face do Distrito Federal e outros, devido à invasão de terras lindeiras ou adjacentes a imóveis localizados em áreas comerciais do Plano Piloto, e em face da omissão do Poder Público no cumprimento do seu dever de fiscalização, fornecendo, inclusive, alvarás de funcionamento de comércio e concessão de termos de ocupação de áreas públicas. Na decisão judicial prolatada que ─ de se ressaltar e enaltecer ─ privilegia os direitos difusos, demonstrando haver, apesar da morosidade da sentença (10 anos), exceções nas decisões judiciais do TJDFT, aduz o magistrado que

> "deste modo, verifica-se o confronto de interesses que não deveriam, mas acabam por demonstrar-se conflitantes na prática, refletidos no presente feito: a necessidade de 'crescimento', ditada pelos interesses comerciais dos lojistas (e até mesmo pelo interesse estatal de incremento da arrecadação), e a imposição da preservação, pelo reconhecimento da importância cultural para a Humanidade, do desenho urbano da cidade. E se diz que não deveriam mostrar-se conflitantes, porque a preservação do título de Patrimônio Cultural da Humanidade gera lucros também para os próprios comerciantes que insistem em promover a descaracterização, com o fim de atendimento aos seus interesses particulares. É que tal condição atrai também o especial valor turístico da cidade, sendo óbvias as implicações daí decorrentes – neste ponto, vale lembrar que o turismo é atualmente uma das atividades que mais gera dividendos a toda a comunidade. (...) Os pilotis dos prédios de Brasília, concebidos originalmente para amparar o transeunte, vêm sendo sistematicamente 'privatizados', em detrimento do interesse maior da qualidade de vida dos cidadãos. Pilotis que são ocupados por mesas e cadeiras de restaurantes, por exemplo, dificultam a passagem dos pedestres, quando não constituem efetivo impedimento para tanto, posto que não raro os proprietários dos estabelecimentos chegam a edificar muretas e congêneres, 'delimitando' irregularmente área que deveria ser respeitada como de uso comum do povo."[645]

A par disso, o MPDFT enfrenta problemas estruturais, decorrentes da redução do seu orçamento para 2003. Nesse ano, a Instituição sofreu uma limitação total de R$ 4 milhões, correspondentes a 62% do orçamento. Parte desses recursos seria utilizada para investimentos, sobretudo na construção da sede da Promotoria de Defesa da Infância e Juventude. Além do contingenciamento de projetos houve também uma limitação nas atividades do Órgão. A rubrica abrange capacitação de pessoal e administração. Segundo o diretor geral do MPDFT, Antônio Marques Dezan, "o contingenciamento obriga o MPDFT a cortar gastos com água, telefone, luz e transporte, o que prejudica o alcance do atendimento à comunidade.[646]

Vemos, assim, que o Ministério Público, como órgão fiscalizador dos negócios públicos, enfrenta, aqui no Distrito Federal, grandes dificuldades no cumprimento de sua

---

[645] Processo 42291/94 – ACP – MPDFT x DF e outros, Juiz de Direito Carlos Frederico Maroja de Medeiros, 2ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal. Disponível em: *site* do TJDFT.

[646] *Revista O Magistrado*. Publicação: IMAG-Instituto dos Magistrados do Distrito Federal, 2003, pp. 15-16.

missão constitucional de defesa do meio ambiente. Não são poucas as iniciativas nesse sentido, entretanto sem resultados mais efetivos em função da dependência das decisões judiciais e, sobretudo, da vontade política da Administração Pública do DF, eis que quase ausente o poder de polícia local.

É preciso, pois, que o *Parquet* continue exercendo plenamente sua missão de guardião da legalidade, buscando conscientizar a sociedade e as autoridades públicas acerca da importância do papel de cada um no Estado Democrático de Direito em que vivemos. Exigir, ademais, uma nova postura política dos governantes, colocando freios em face dos desmandos não raros do próprio Estado. Como representante dos interesses da sociedade e defensor da lei, deve contrapor-se aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, quando se fizer necessário.

Capítulo Nono
O PODER JUDICIÁRIO E A GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS

9.1. O Estado Democrático de Direito e o novo papel do Poder Judiciário

Passados quinze anos desde a promulgação da Carta Política de 1988, não se alcançou a desejada efetividade de parcela expressiva das regras e princípios nela previstos. A situação põe em xeque, desde logo, o próprio artigo 1º da Constituição, que prevê a dignidade da pessoa humana com um dos fundamentos da nação brasileira. Daí atribuir-se razão a Streck ao afirmar que

> "a eficácia das normas constitucionais exige um redimensionamento do papel do jurista e do Poder Judiciário (em especial da Justiça Constitucional) nesse complexo jogo de forças, na medida em que se coloca o seguinte paradoxo: uma Constituição rica em direitos (individuais, coletivos e sociais) e uma prática jurídico-judiciária que, reiteradamente, (só)nega a aplicação de tais direitos."[647]

Em que pese o seu caráter aberto, a Constituição Federal Brasileira, como as de Portugal, Espanha e Alemanha, contém muitos valores, é comprometida e voltada à transformação das estruturas econômicas e sociais. Também por isso, cabe ao Judiciário, no Estado Democrático de Direito, além de suas funções usuais, controlar a constitucionalidade e o caráter democrático das regulações sociais. O juiz, como destacado por Unger, passa a integrar o circuito da negociação política, cabendo-lhe, se necessário, garantir as políticas públicas, impedir o desvirtuamento privatista das ações estatais e enfrentar o processo de desinstitucionalização dos conflitos. Krell sustenta que

> "em princípio, o Poder Judiciário não deve interferir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária pelo legislador, da incumbência constitucional." [648]

Com certeza, ao magistrado atribui-se uma função ativa no processo de afirmação da cidadania, tanto que a omissão dos Poderes Executivo e Legislativo deve ser suprida pela atuação do Poder Judiciário, mediante utilização dos mecanismos jurídicos previstos na Constituição que estabeleceu o Estado Democrático de Direito. A propósito, a CF previu instrumentos aptos a suprir a inércia dos Poderes Executivo e Legislativo, como é o caso do

---

[647] STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma Nova Crítica do Direito*, 2002, pp. 28-29.

[648] KRELL, Andreas Joachim. Realização dos Direitos Fundamentais Sociais Mediante Controle Judicial da Prestação dos Serviços Públicos Básicos, 2000, p. 30.

mandado de injunção, a inconstitucionalidade por omissão, a argüição de descumprimento de preceito fundamental. Para Streck,

> à justiça constitucional, ou ao Poder Judiciário, não se deve exigir a solução mágica dos problemas sociais. Todavia, é mediante o cumprimento da Constituição, pelos órgãos competentes, que é possível, em determinados casos, a realização dos direitos que estão previstos nas leis e na Constituição".[649]

Do Poder Judiciário não se espera uma posição subalterna frente aos demais poderes. A questão estaria, a nosso ver, a merecer uma profunda reflexão por parte da comunidade jurídica, pois, sem dúvida, há que se investigar e indagar acerca do verdadeiro papel do Direito na sociedade contemporânea. É verdade que, do processo constituinte de 1988, nasceu um texto programático, compromissário e dirigente, espelhado nas constituições européias.[650] Por isso que, acompanhando as palavras de Streck, julgamos que o Poder Judiciário não pode, e não deve, adotar uma postura passiva diante da sociedade. Concebe-se, aqui, Poder Judiciário com

> "nova inserção no âmbito das relações dos poderes de Estado, levando-o a transcender as funções de *checks and balances*, mediante uma atuação que leve em conta a perspectiva de que os valores constitucionais têm precedência mesmo contra textos legislativos produzidos por maiorias eventuais."[651]

O processo constituinte de 1986 a 1988 adotou uma postura de luta pela incorporação dos compromissos ético-comunitários na Lei Maior, buscando não apenas reconstruir o Estado de Direito, mas também "resgatar a força do Direito", atribuindo à jurisdição a tarefa de guardiã dos valores materiais positivados na Constituição. O Poder Judiciário foi valorizado pelo Estado Democrático de Direito, exigindo, pois, uma avaliação do seu lugar nesse novo panorama constitucional.[652]

9.2. A demanda pela prestação jurisdicional

Os crescentes conflitos sociais individuais, coletivos e difusos geram, cada dia mais, a necessidade de adequada articulação política mediante a criação e a implementação de políticas públicas, além de mecanismos processuais eficientes. Essa situação requer uma nova organização das estruturas e instituições estatais, bem como uma articulação política e

---

[649] STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma Nova Crítica do Direito*, 2002, p. 34.
[650] STRECK, Lenio Luiz. Ob. cit., p. 37.
[651] STRECK, Lenio Luiz. Ob. cit., p. 156.
[652] STRECK, Lenio Luiz. Ob. cit., p. 127.

negociação social entre os grupos representados. O modelo constitucional está a exigir eficaz atuação funcional dos Poderes e Instituições.[653]

A Carta Magna de 1988 veio consagrar a proteção efetiva de interesses das coletividades, além das individuais, dedicando especial atenção à tutela ambiental, pela primeira vez brindada com um capítulo próprio inserido sob o título *Da Ordem Social*. Ela colocou à disposição do cidadão instrumentos asseguradores desses direitos políticos-processuais.

Conforme dispõe a Constituição, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida e bem de uso comum do povo, cuja defesa e preservação é obrigação não apenas do Poder Público, mas também da sociedade civil. Esta é uma tarefa permanente, inclusive para as gerações futuras, inserida entre as obrigações referentes à ordem social do Estado Brasileiro, baseada na primazia do trabalho e com o objetivo preponderante de produzir o bem-estar e a justiça sociais (art. 225, *caput*, e art. 193 da CF).

Já vimos que a degradação e a poluição causam prejuízos à comunidade, sobretudo à sadia qualidade de vida das pessoas. Portanto, a preocupação com o meio ambiente deve envolver, além da quantidade dos recursos naturais destruídos, também quais são e como devem ser utilizados para que não se esgotem e se preserve sua capacidade natural de regeneração. Em outras palavras,

> a sustentabilidade do desenvolvimento precisa ser compreendida sob a ótica qualitativa – e não quantitativa –, considerando a questão da utilização dos recursos naturais pelo homem sob a perspectiva do modo de consumo (envolvendo a mudança de hábitos e tradições) e, mais profundamente, do próprio modo de produção dos bens. [654]

Krell destaca o evidente fracasso do Estado na realização dos Direitos Fundamentais Sociais para grande parte da população. E lembra as dificuldades que se apresentam no processo de transformação desses preceitos constitucionais via implementação de programas e políticas governamentais. Segundo o autor, "são os direitos sociais que mais têm suscitado controvérsias no que diz respeito a sua eficácia e efetividade, inclusive quanto à problemática da eficiência e suficiência dos instrumentos jurídicos disponíveis para lhes outorgar a plena realização."[655]

---

[653] Cf. PASSOS, Lídia Helena Ferreira da Costa. *Discricionariedade administrativa e justiça ambiental: novos desafios do poder judiciário nas ações civis públicas*, 2002, p. 509.
[654] PASSOS, Lídia Helena Ferreira da Costa. Ob. cit., pp. 512-513.
[655] KRELL, Andreas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha - Os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado"*, 2002, pp. 17-18.

Além disso, Krell assinala que a definição, execução e implementação de tais políticas garantidoras dos direitos constitucionais são de responsabilidade do Estado. São suas palavras que

> "cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais."[656]

Infelizmente, vivemos, num passado recente, um processo de enfraquecimento e fragilização do Estado, patrocinado por governos neoliberais globalizantes, situação que atingiu inclusive o Poder Judiciário. Entretanto, a Carta Constitucional de 1988 e o crescimento de direitos transindividuais, bem como a crescente complexidade social, (re)clamam novas posturas dos operadores jurídicos. Referida situação tem causado algum desconforto de parte da comunidade jurídica preocupada com o Direito enquanto fator de transformação social.[657]

9.3. O acesso à Justiça

No nosso dia-a-dia, temos visto que o acesso à Justiça é caro, não somente para as partes, que deverão suportar os ônus diretos da demanda, mas também para toda a sociedade, que cada vez mais assume os custos de manter, ampliar e modernizar o aparelho do Estado para sustentar o Sistema Judiciário.[658] Nesse mister, o Poder Judiciário assume especial relevo, porquanto é preciso que se evite o desmonte da materialidade da Constituição e se busque concretizar os direitos fundamentais-sociais. Como diz Streck,

> "é necessário ter claro que o cumprimento do texto constitucional é condição de possibilidade para a implantação das promessas da modernidade, em um país em que a modernidade é (ainda) tardia e arcaica. Para que se cumpra a Constituição e se viabilize a dignidade da pessoa humana e só para isto tem sentido um Estado organizado e uma Constituição, necessitamos, primeiro, superar esse paradigma normativista, próprio de um modelo de Direito liberal-individualista, hegemônico no plano das práticas judiciárias, onde os próprios mecanismos para viabilizar os direitos sociais e fundamentais, passados treze anos da promulgação da Constituição, têm permanecido ineficazes."[659]

A democracia e a realização dos direitos fundamentais − os dois pilares maiores do Estado Democrático de Direito − ensejam uma discussão sobre o maior acesso à jurisdição

---

[656] KRELL, Andreas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha - Os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado"*, 2002, pp. 19-20 e 22.
[657] Cf. STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma Nova Crítica do Direito,* 2002, pp. 17-18 e 24.
[658] Cf. FINK, Daniel Roberto. *Alternativa à Ação Civil Pública Ambiental (Reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta),* 2002, p. 133.
[659] STRECK, Lenio Luiz. Ob. cit., pp. 661 e 667.

constitucional. Entretanto, mesmo com o extenso rol de direitos, a Carta Magna corre o risco de se tornar meramente simbólica, devido à falta de adequadas políticas públicas para implementar as diretrizes ali expressas.

O cidadão, querendo realizar esses direitos assegurados na Constituição, enfrenta, infelizmente, uma justiça lenta e, às vezes, ineficaz.[660] Cidadãos nem sempre recebem de juízes e tribunais a desejada hermenêutica dos seus direitos transindividuais, às vezes nem mesmo a esperada prestação jurisdicional. Ainda utilizamos velhos códigos sem a necessária adaptação constitucional, o que enseja razoável inefetividade da Justiça. Não se pode, todavia, em nome de uma "instrumentalidade quantitativa", solapar uma "instrumentalidade qualitativa".[661] Em face disso, é urgente refletirmos sobre o **papel do Direito** no Brasil. Infelizmente, apesar dos problemas que envolvem a questão, parece que isso não constitui razão suficiente para sensibilizar grande parcela da comunidade jurídica brasileira.

A ciência jurídica deve se preocupar com a efetividade desse Direito, em adequadamente aplicá-lo, resgatando promessas de modernidade. Isso implica denunciar qualquer tentativa de dificultar o acesso à Justiça e à realização dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente.

9.4. O conservadorismo do Poder Judiciário

Verifica-se, cada vez mais, que o operador jurídico ainda não está acostumado a questionar o conteúdo material de normas legais ou atos administrativos. Segundo Faria "é cada vez maior o número de juízes conscientes de que não estão preparados técnica e intelectualmente para lidar com o que é inédito (...) e de que não foram treinados para interpretar normas programáticas e normas com conceitos indeterminados (...)".[662] A respeito, Krell assevera que "talvez o maior impedimento para uma proteção mais efetiva dos Direitos Fundamentais no Brasil seja a atitude ultrapassada de grande parte dos juristas para com a

---

[660] O Juiz de Direito Dyrceu Cintra trata bem a questão, dizendo: "Há o fator cultural. A tradição discursiva dos bacharéis, sua linguagem arrevesada e a falta de objetividade dificultam o trabalho de todos. Gasta-se muito tempo com questões periféricas formais. Juízes e operadores do Direito não têm formação voltada para aplicar o saber jurídico de modo a atender à demanda da sociedade contemporânea. A magistratura guarda ranços do positivismo normativista, que mantém distante a preocupação com a Justiça real e cultiva demasiada reverência às cúpulas dos tribunais, dando pouco espaço à criatividade. O processo tradicional despolitiza o conflito, que muitas vezes é afastado sem ser resolvido". "Por uma reforma radical e abrangente" (*Folha de São Paulo,* Tendência e Debates, 25.05.99, p. 1-3).

[661] Cf. STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma Nova Crítica do Direito,* 2002., pp. 670-671.

[662] FARIA, José Eduardo. *O Judiciário e o Desenvolvimento socioeconômico,* 1998, pp. 60.

interpretação constitucional".[663] Na opinião desse autor, falta aos membros do Poder Judiciário a adequada experiência no trato dos princípios constitucionais, deixando, assim, a população refém de normas por vezes conflitantes e sem a preocupação com os princípios superiores.[664] Para José Eduardo Faria, as normas constitucionais e ordinárias ainda não são interpretadas conforme o espírito dos Direitos Fundamentais e seus valores subjacentes, apesar de constantemente enfatizado pela doutrina constitucional moderna brasileira que o Estado Social previsto na Carta de 1988 estaria a exigir um novo entendimento das suas normas jurídicas, orientado por valores.

Com efeito, a magistratura brasileira "tem desprezado o desafio de preencher o fosso entre o sistema jurídico vigente e as condições reais da sociedade, em nome da 'segurança jurídica' e de uma visão por vezes ingênua do equilíbrio entre os poderes autônomos".[665] Mesmo com os novos direitos consagrados pela Carta de 1988, certos tribunais parecem continuar com uma cultura técnico-profissional defasada – com métodos exclusivamente formais de caráter lógico, sistemático e dedutivo – o que os torna incapazes de entendê-lo e, por conseqüência, de aplicá-los.

9.5. O Poder Judiciário como contrapoder

Aos juízes e tribunais contemporâneos se apresenta um desafio na administração das demandas sociais decorrente da especificidade do modelo social altamente conflitivo e polemizado. A nova realidade, portanto, requer novas estratégias metodológicas, teóricas e ideológicas do Direito. A atuação jurisdicional requerida pela sociedade é dinâmica, flexível e argumentativa.[666]

Para realizar sua função constitucional, o Poder Judiciário tem que estar apto a, além de enxergar um conjunto de cidadãos individuais aglutinados e reunidos na comunidade política, ser também capaz de reconhecer o conjunto social solidário e autônomo que caracteriza as relações transindividuais. Os litígios jurídicos – especialmente os coletivos – são conflitos sociais e reclamam soluções jurídicas materialmente vitais, concretas, pragmáticas. Nesse sentido, o Poder Judiciário, na sua dimensão de inter-relação com os demais poderes-função

---

[663] KRELL, Andreas J. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha - Os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado"*, 2002, p. 72.
[664] KRELL, Andreas J. Ob. cit., p. 73.
[665] Cf. FARIA, José Eduardo. *O Judiciário e o Desenvolvimento socioeconômico*, 1998, p. 119.
[666] Cf. PASSOS, Lídia Helena Ferreira da Costa. *Discricionariedade administrativa e justiça ambiental: novos desafios do poder judiciário nas ações civis públicas,* 2002, p. 516.

(Legislativo e Executivo), conforme impõe o princípio constitucional expresso no inciso XXXV do art. 5º, da Carta Magna,

> "é obrigatoriamente encarregado da apreciação de lesão ou ameaça a qualquer direito, sendo sua atuação, entre as demais, a única protegida pela autoridade da coisa julgada (inciso XXXVI). Esta característica o coloca, sem dúvida, em posição potencialmente concorrente com o Poder Executivo, encarregado de fazer valer a norma legislativa, aplicando-a, realizando-a no 'mundo da vida'".[667]

Ao Poder Judiciário não cabe omitir-se frente a ofensas aos direitos fundamentais do cidadão ao meio ambiente sadio e equilibrado. "Por isso, as correições que os tribunais podem pronunciar em direção do Executivo omisso devem ser entendidas como exercício da função do Judiciário como um 'contrapoder'".[668]

Funções normativas também são expressamente previstas para o Poder Judiciário. Consoante o disposto no art. 5°, LXXI, o mandado de injunção − embora muito pouco utilizado − é admitido justamente para que a ausência de norma regulamentadora não torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e prerrogativas fundamentais concernentes à cidadania, à soberania e à nacionalidade. Por tudo isso, é visível a dimensão política, social e econômica da função judicial, como afirma Passos:

> "no cenário organizado pelo ordenamento jurídico repleto de normas 'diretivas' e não essencialmente 'imperativas', as quais se impõem por mecanismo de incentivos e prêmios, em detrimento da exclusiva sanção punitiva (como os mecanismos de incentivos fiscais, reduções de pena em circunstâncias subjetivamente apreciadas pelo aplicador da lei) ou de sancionamentos economicamente negociáveis (até mesmo na esfera penal, onde a tradicional privação da liberdade pode ser substituída por penalidades pecuniárias ou prestação de serviços à comunidade, mediante a reparação civil dos danos provocados à vítima pelo infrator), fica explicitada a realidade do cálculo de natureza econômica pelo direito, confiado à discricionariedade judicial, no mais das vezes."[669]

Com essas considerações e na esperança de que as ações do Poder Judiciário do Distrito Federal venham a coibir as reiteradas afrontas ambientais que estão ocorrendo na região, analisaremos, no capítulo seguinte, a atuação do TJDFT, em face das inúmeras questões fundiárias e ambientais que lhe são submetidas diuturnamente, especialmente pelo MPDFT. Afinal, "onde o processo político da definição concretizadora e implementação de uma política pública falha em nível do Executivo, o Judiciário tem não somente o poder, mas o *dever* de intervir (grifo no original)".[670]

---

[667] Cf. PASSOS, Lídia Helena Ferreira da Costa. *Discricionariedade administrativa e justiça ambiental: novos desafios do poder judiciário nas ações civis públicas,* 2002, ob. cit., p. 516.
[668] KRELL, Andreas Joachim. *Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental,* 2004, p. 83.
[669] PASSOS, Lídia Helena Ferreira da Costa. Ob. cit., p. 517.
[670] Cf. KRELL, Andreas Joachim. Ob. cit., p. 85.

Capítulo Décimo
A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS

10.1. A missão do TJDFT

O TJDFT tem como missão garantir o pleno exercício do Direito, indistinta e imparcialmente, a toda a sociedade do Distrito Federal e Territórios.[671] Na sua missão de fazer justiça social, o Poder Judiciário se depara com graves problemas sociais, econômicos e ambientais decorrentes, muitas vezes, de falhas funcionais dos outros poderes públicos, especialmente do Executivo hipertrofiado e arbitrário, no cumprimento da ordem jurídica constitucional. Em outras palavras, para exercer plenamente o seu papel de aplicador da lei, o Poder Judiciário deve também atuarr quando outros poderes se omitirem.

Com efeito, o juiz, enquanto cidadão comprometido com valores éticos, pode decidir baseado em juízos de valor para definir o que deve ser, em face de critérios que transcendem a letra e penetram o espírito da lei, que se aproxima bem mais de ideais de Justiça. Por vezes, o juiz é desafiado a encarnar a figura rousseauniana do legislador, tendo que decidir com discernimento, optando entre a razão da lei e a razão da consciência.[672]

O Poder Judiciário, mais do que equilibrar e harmonizar os demais poderes, precisa assumir o papel de efetivo intérprete, que faz valer a vontade geral implícita no direito positivo, especialmente nos textos constitucionais.[673] Sabemos que nem todas as questões que se apresentam ao Judiciário são satisfatoriamente resolvidas, mas esse Poder pode e deve, mediante decisões firmes, exercer seu importante papel no processo político de realização dos direitos fundamentais, porquanto as normas fundamentais concretizam o princípio democrático, a sua inefetividade compromete o próprio Estado de Direito.

Constata-se, cada dia mais, que o cidadão de hoje deixou de ser mero espectador do serviço público. Tornou-se um observador consciente de seus direitos, que busca exercer sua cidadania, requerendo do aparelho judiciário uma prestação jurisdicional mais célere. Na verdade, todas as camadas da sociedade moderna aspiram por uma justiça igualitária,

---

[671] *Relatório de Atividades do TJDFT, Biênio 2000/2002.*
[672] Cf. ULHÔA, Joel Pimentel. Direito e Justiça. *Revista Goiana de Direito Agrário,* 1998, p. 139.
[673] Cf. STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma Nova Crítica do Direito,* 2002, p. 141.

democrática e universalizada e mais próxima dos grupos sociais desfavorecidos economicamente. Uma prestação jurisdicional menos formal, capaz de solucionar, com justiça, os conflitos de interesses.[674]

10.2. A atuação do TJDFT

Para melhor avaliar a atuação do TJDFT, apresentamos, inicialmente, os seguintes dados sobre julgamentos efetuados pela Justiça Comum do DF, no período de 1990 a 2003, obtidos junto ao Supremo Tribunal Federal.

Tabela 4

PROCESSOS AJUIZADOS E JULGADOS - JUSTIÇA COMUM – 1º GRAU - DF – 1990/2003

Ano	(A) Ajuizados	(B) Julgados	B/A
1990	35.977	47.269	131,4%
1991	44.911	28.388	63,2%
1992	50.437	34.328	68,1%
1993	61.919	43.810	70,7%
1994	58.841	41.965	71,3%
1995	59.271	35.579	60,0%
1996	89.588	68.802	76,8%
1997	97.484	81.793	83,9%
1998	128.091	90.081	70,3%
1999	145.941	123.852	84,9%
2000	172.073	142.052	82,6%
2001	213.107	157.368	73,8%
2002	144.145	126.378	87,7%
2003[675]	155.531	142.858	91,8%

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário – BNDPJ/STF

[674] Nessa linha Andreas Joachim Krell (*Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental*, 2004, p. 82), quando aduz que "ainda parece reinar a atitude formalista em grandes partes do Poder Judiciário, as quais, por um lado, sabem da existência de expressas normas legais de nível constitucional e ordinário que proíbem determinados comportamentos (*v.g.*: lançar esgoto e depositar lixo sem prévio tratamento e condicionamento) e os sancionam nos três planos da responsabilidade (penal, administrativa, civil), mas, por outro lado, hesitam em condenar o Poder Público a tomar as medidas imprescindíveis para que essas violações cessem".

[675] Computados somente os 3 primeiros trimestres de 2003.

Tabela 5

PROCESSOS AJUIZADOS E JULGADOS - JUSTIÇA COMUM – 2º GRAU - DF

Ano	(A) Ajuizados	(B) Julgados	B/A
1990	5.513	3.307	60,0%
1991	4.799	3.198	66,6%
1992	4.790	5.324	111,1%
1993	4.848	5.890	121,5%
1994	5.512	6.006	109,0%
1995	10.058	6.650	66,1%
1996	10.735	9.522	88,7%
1997	10.439	10.228	98,0%
1998	8.573	9.075	105,8%
1999	10.234	9.242	90,3%
2000	14.730	13.225	89,8%
2001	20.473	17.712	86,5%
2002	16.601	15.075	90,8%
2003[676]	25.654	13.121	51,1%

Fonte: Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário – BNDPJ/STF

Tais informações dão conta que, infelizmente, a Justiça Comum do DF não consegue, em quase todo o período analisado, atender integramente à demanda dos processos submetidos à apreciação do TJDFT. As causas para o acúmulo de processos sem solução definitiva são variadas, podendo atribuir-se desde à ausência de adequada estrutura e despreparo dos magistrados, como também à falta de interesse na solução dos conflitos, em face de interesses políticos prevalentes.

Com a Constituição de 1988, intensificou-se o trabalho do MPDTF na defesa dos direitos coletivos e difusos. Isso é resultado de mais instrumentos legais colocados à disposição daquele Órgão Ministerial, das garantias constitucionais atribuídas aos promotores e procuradores de justiça, somados a maior conscientização da sociedade sobre a importância do meio ambiente e, em conseqüência, demanda mais intensa no Distrito Federal, das questões ambientais submetidas ao *Parquet*.

Assim, especificamente quanto às ações judiciais relacionadas à defesa do meio ambiente, ajuizadas pelas promotorias de justiça do MPDFT junto ao TJDFT, no período de 1985 a 2003, levantamos os dados consubstanciados na tabela 6 seguinte.

[676]Computados somente os 3 primeiros trimestres de 2003.

Tabela 6

SITUAÇÃO DAS AÇÕES AJUIZADAS PELO MPDFT JUNTO AO TJDFT – 1985/2003[677]

Desfecho	N°	%
Em andamento no TJDFT	221	69,1
Arquivamento/Extinção por acordo/Desistência do MP	055	17,2
Encaminhamento a outros órgãos externos..	035	10,9
Não localizada/Resultado Desconhecido	009	2,8
Total	320[678]	100,0

Fonte: Relatórios do MPDFT e s*ite* do TJDFT

O exame dos dados acima vem se somar a outros já citados e é suficiente, a nosso ver, para demonstrar a inefetividade do TJDFT na aplicação da legislação ambiental no DF. A prestação jurisdicional é morosa, com resultados que deixam a desejar. A constatação da presença do Ministério Público no centro das questões fundiárias do DF, marcada sobretudo pelo ajuizamento de 320 ações judiciais relacionadas a danos ambientais ── principalmente ações civis públicas ──, revela a dimensão com que no DF de hoje agride-se o meio ambiente, não raras vezes para favorecer interesses individuais, sem que o Poder Público se utilize eficazmente dos instrumentos previstos na legislação ambiental. A propósito, várias ações envolvendo questões ambientais, ajuizadas há mais de 10 anos junto ao TJDFT, permanecem sem solução.[679]

O Poder Judiciário tem o dever de, nas demandas judiciais, impedir que sucessos de grileiros de terras venham a servir de estímulo para que outros loteadores irregulares, inclusive alguns contumazes, venham a implementar novos empreendimentos, de forma ilegal, na certeza quase absoluta de que mais cedo ou mais tarde os condomínios serão

[677] Ações de iniciativa das Promotorias: PRODEMAs, PROURBs e PRODEPs, envolvendo a defesa do meio ambiente, período: 1985-2003.

[678] Predominância de ação civil pública, não computados incidentes processuais e recursos.

[679] Citamos de forma exemplificativa: i) ACP 02800/90, Distrito Federal x Tarcisio Márcio Alonso, distribuição em 22.02.1990, 1ª Vara da Fazenda Pública (Parcelamento irregular do solo); ii) ACP nº 14.662/91, MPDFT x DF, distribuição em 24.06.91, 2ª Vara da Fazenda Pública (Responsabilidade por degradação ambiental na APA do Gama e Cabeça do Veado); iii) ACP 22.307/94, MPDFT x DF e outros, distribuição em 12.07.94, 1ª Vara da Fazenda Pública (Construção de posto de gasolina ns SQS 210); iv) ACP 42.349/94, MPDFT x Moneytários Constr. e Incorp. Ltda., distribuição em 13.12.94, 9ª Vara Cível de Brasília (Agressão ao meio ambiente do trabalho – Obras no setor Lúcio Costa, Guará I); v) ACP 36.778/94, MPDFT x DF e outros, distribuição em 09.11.94, 1ª Vara da Fazenda Pública (Invasão de área pública). Cf. relatórios do MPDFT e *site* do TJDFT.

regularizados. Entretanto, são inúmeras as situações de descumprimento da norma ambiental registradas, a título de ilustração, no Apêndice A.

Para avaliarmos as decisões exaradas por nossos magistrados, visando a firmar convicção acerca da (in)efetividade da legislação ambiental, extraímos do Anexo B alguns julgados que tratam das questões fundiárias do Distrito Federal, anotando-os, abaixo, todos com grifos nossos.

> **1)Ementa**[680]
> (...) AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **INVASÃO DE ÁREA PÚBLICA** (...). MINISTÉRIO PÚBLICO CARECEDOR DO DIREITO DE AÇÃO. **EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.** APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL E REMESSA OFICIAL CONHECIDAS E PROVIDAS.
>
> **2)Ementa**[681]
> AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (...). SE NÃO HÁ NOS AUTOS PROVAS CONTUNDENTES ACERCA DO IMPACTO AMBIENTAL CAUSADO COM O **PARCELAMENTO DO SOLO E IMPLANTAÇÃO DO CONDOMÍNIO,** IMPÕE-SE A **IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS** FORMULADOS EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. III - RECURSO IMPROVIDO."
>
> **3)Ementa**[682]
> **PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO** (...). RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MAJORAÇÃO DA PENA DE UM DOS RÉUS (...). **EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE** (...). **RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO RETROATIVA (...)** QUANDO SE VERIFICA A OCORRÊNCIA DO LAPSO TEMPORAL SUPERIOR A QUATRO ANOS, A CONTAR DA DATA DO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA.
>
> **4)Ementa**[683]
> **PARCELAMENTO ILEGAL DE SOLO RURAL PARA FINS URBANOS** (...). PROVIDO PARCIALMENTE O DO MP. MAIORIA. **RECONHECIDA A PRESCRIÇÃO RETROATIVA E DECLARADA A EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE DOS ACUSADOS**.

Constata-se, a partir da leitura das ementas transcritas, a inefetividade dos julgados do TJDFT, na maioria desfavoráveis aos pleitos do MPDFT, privilegiando, conseqüentemente, os transgressores, em detrimento dos direitos difusos ao meio ambiente equilibrado. A conduta dos réus, a par de ter sido constituída ao arrepio da lei, por envolver direitos difusos, gerou prejuízo para toda a sociedade. Subtraiu aos cidadãos do Distrito Federal, pela degradação ambiental, a sadia qualidade de vida, direito assegurado na Constituição Federal. Resta demonstrada a fidelidade ao tradicionalismo jurídico, em decisões nada favoráveis à tutela ambiental.

---

[680] Acórdão n° 168491, proferido em Apelação Cível, Anexo B.
[681] Acórdão n° 155591, proferido em Apelação Cível, Anexo B.
[682] Acórdão n° 169933, proferido em Apelação Criminal, Anexo B.
[683] Acórdão n° 169250, proferido em Apelação Criminal, Anexo B.

Cabe, pois, ao Poder Público coibir o descalabro, neutralizado pela reprovação adequada a novas incursões com a necessária e proporcional resposta penal. Infelizmente, não é o que se vê também nos julgados seguintes, em que, na disputa por terras no DF, posseiros obtém decisões favoráveis em processos sobre as invasões ocorridas em terras públicas, cujo uso é coletivo, de interesse social.

> **Ementa**[684]
> CIVIL. **BENS PÚBLICOS E PARTICULARES. DISTINÇÃO**. No direito brasileiro, os bens se dizem públicos ou particulares de acordo com o titular do respectivo direito de propriedade. Assim, são públicos os bens pertencentes a pessoas de direito público e privados todos os demais, sejam quais forem as pessoas a que pertencerem. Não se pode, a exemplo de valer-se de uma varinha de condão, transmudar em pública uma propriedade particular e defender, em nome próprio, direito alheio. Apelo provido, unânime.

Conforme parecer do MPDFT, o imóvel invadido é público, de propriedade da União e sob os cuidados da TERRACAP, empresa encarregada da execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal. Consta do processo que se destinava à implantação de área de lazer, de uso comum, do povo. Não obstante esse fato, a decisão judicial foi favorável aos invasores, prevalecendo o princípio dos direitos individuais sobre o interesse público.

> **Ementa**[685]
> CIVIL E PROCESSO CIVIL. **BENS PÚBLICOS E PARTICULARES**. TERRACAP. 1. Os bens de propriedade da TERRACAP, porque pessoa de direito privado, são considerados bens particulares, *ex vi* do previsto no artigo 65, do Código Civil. Logo, juridicamente possível pedido de reintegração de posse formulado contra indigitada empresa pública. 2. Ausente a prova inequívoca de se tratar o imóvel de área pública, pertinente o debate proposto em sede de ação possessória. Apelo provido. Unânime.

> **Ementa**[686]
> CIVIL E PROCESSO **CIVIL. BENS PÚBLICOS E PARTICULARES. REINTEGRAÇÃO DE POSSE**. RITO ESPECIAL DECISÃO JUDICIAL. FUNDAMENTAÇÃO. 1 (...). 2. ... Assim, porque as empresas públicas são pessoas jurídicas de direito privado, os bens de sua propriedade acham-se sujeitos à usucapião, inteligência do art. 65 do CC. Agravo provido. Unânime.

Mais uma vez, decisões judiciais favorecem invasores de áreas públicas, sob a fundamentação de que imóveis da TERRACAP, empresa sucessora da NOVACAP, administradora dos bens do DF, são bens particulares. Da leitura dos processos, resulta a convicção de que as áreas em questão são de domínio público, seja de propriedade do Distrito

---

[684] Acórdão no processo n° 46.751/97, proferido em Apelação Cível, em 25.05.98. Airton Henrique dos Santos e Girlene Maria dos Santos x Distrito Federal. *Site* do TJDFT.
[685] Acórdão no processo n° 52.778/99, proferido em Apelação Cível, em 28.02.00. Egberto Baptista Pires e Fanuse Monção de Santa Pires x NOVACAP e outros. *Site* do TJDFT.
[686] Acórdão n° 88539, proferido no Agravo de Instrumento Processo n° 5847/96. Walter Barbosa de Macedo e Rachel Rodrigues dos Santos x TERRACAP. *Site* do TJDFT.

Federal, seja da União, cujas lides são de interesse público. Ademais, áreas públicas são insuscetíveis de posse, a teor da CF, art. 183, §3°, onde é estabelecido que os imóveis públicos não são adquiridos por usucapião. Com decisões dessa natureza, interesses privados são resguardados, em detrimento dos interesses públicos, da sociedade brasiliense. E, assim, preservando-se direitos de posse e de propriedade, vemos, dia-a-dia, mais e mais ofensas ao meio ambiente no DF.

Registramos, também, a decisão exarada em agravo interposto pelo Distrito Federal, quando pretendia a suspensão de decisão que deferiu, liminarmente, a manutenção da posse do agravado, de terra pública, e determinou a abstenção da prática de qualquer ato que implicasse a turbação. O juiz indeferiu o pedido de efeito suspensivo, sob a fundamentação de que

> "a área serve de cultivo de hortaliças de onde o agravado tira seu sustento e de sua família. Ademais, não ficou devidamente demonstrada a ocorrência de dano grave e de difícil reparação sofrido pela Administração Pública, conquanto que para o agravado, como comentado, a obstrução da área acarretaria diminuição de sua produção pondo em risco sua própria sobrevivência.[687]

Pelos termos da decisão, denota-se que o juiz reconhece a possibilidade de serem desenvolvidas atividades de caráter econômico nas áreas públicas invadidas. Por um lado, as decisões bem demonstram a prevalência do princípio da propriedade privada, ou da posse, sobre outros, o que praticamente invalida o direito ao meio ambiente equilibrado, prejudicado, não raro, até mesmo pelo manejo do princípio de caráter processual. Por outro lado, a posição do TJDFT, por si só, revela o quanto é tradicional o entendimento de alguns juizes, no tocante aos direitos coletivos e difusos.

Assinalamos, ainda, decisão proferida em recurso de Agravo de Instrumento intentado por particular, nos autos de Ação Reivindicatória que deferiu os efeitos da antecipação de tutela ao Distrito Federal, determinando a desocupação da área pública ocupada irregularmente. Prevaleceu o interesse individual do posseiro, que foi atendido sob a fundamentação de que

> "preocupou-me, sinceramente, o perigo **de dano irreparável ao patrimônio do ora Agravante,** porquanto, com a execução imediata da respeitável decisão, desapareceriam todos os vestígios, indícios e provas do efetivo exercício da posse, impedindo que o Agravante pudesse demonstrar, como neste momento é instado a fazê-lo, a sua condição de possuidor. Sempre afirmei, e reafirmo que, de nada valem as normas constitucionais garantidoras da vida, da liberdade, da honra, da propriedade, etc., se não se efetivam, na prática. Neste caso, todas elas se restringem a meros jargões políticos. Já se disse em várias

[687] Relator Des. Natanael Caetano, decisão de 30.12.2002, 7ª. Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal. *Site* do TJDFT.

> oportunidade, também, que devemos, ao menos, refletir sobre o que dispõe a Constituição Francesa de 1791, segundo a qual 'a propriedade é complemento da liberdade'" (grifo nosso).[688]

Citamos, também, o Agravo de Instrumento interposto pelo MPDFT contra decisão prolatada em Ação Civil Pública em face do Condomínio Solar de Brasília e outros, detentores da posse. A liminar concedia suspensão parcial da decisão que declarou, além da ilegalidade do parcelamento do solo, a necessidade de reparação dos danos ambientais e impedia a regularização do condomínio. Na decisão que negou o seguimento ao recurso regimental aviado, o juiz, dentre toda a fundamentação apresentada, aduziu que

> "especialmente, no sentido de não criar obstáculos injustificáveis àqueles que já construíram no local e lá estabeleceram residência, porquanto, aí sim, o **prejuízo tomaria proporções negativas incalculáveis, ao ponto em que atingiriam os interesse particulares dos cidadãos** que adquiriram aludidas unidades" (grifo nosso).[689]

Sabemos que o acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado dos bens, com a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem, inegavelmente elementos de realização da função social da propriedade e, portanto, na obrigação de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o meio ambiente. Entretanto, alguns operadores do Direito perfilham a ideologia prevalente dos preceitos conservadores do antigo Código Civil, mantendo-se presos a uma visão dogmática e sem nenhuma manifestação tendente a romper com o tradicionalismo. A esperança é no sentido de que, paulatinamente, as tendências modernas do Direito ganhem novos adeptos, sobretudo com novos juízes assumindo funções relevantes no Poder Judiciário.

Nos julgados que se seguem, todos com grifos nossos, também fica demonstrada a inefetividade do Poder Judiciário local na aplicação da legislação ambiental, seja pela morosidade na resposta à sociedade ─ ocorrência da prescrição punitiva do Estado e extinção da punibilidade ─ seja pela visão conservadora na interpretação do Direito Ambiental.

> **1) Ementa**[690]
> **PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO** (...). EM RELAÇÃO À **PRESCRIÇÃO RETROATIVA DA PENA IN CONCRETO,** VERIFICA-SE SUA INCIDÊNCIA, JÁ QUE DECORREU MAIS DE QUATRO ANOS ENTRE A DATA DO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA E A PUBLICAÇÃO DA SENTENÇA CONDENATÓRIA. **IMPROVER O DO MINISTÉRIO PÚBLICO.**

---

[688] Relator Des. Lécio Resende, decisão de 29.07.1999, Ação Reivindicatória n° 21392-9, 6ª. Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal. Agravante: Rubens de Salles Oliveira Filho. *Site* do TJDFT.
[689] Relator Des. Vasquez Cruxên, decisão de 17.12.2002, ACP n° 2001.01.1.009874-2, 2ª. Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal. MPDFT x Condomínio Solar de Brasília e Outros. *Site* do TJDFT.
[690] Acórdão n° 167076, proferido em Apelação Criminal, Anexo B.

2)Ementa[691]
PARCELAMENTO DE SOLO PARA FINS URBANOS (...). LOTEAMENTO IRREGULAR. FACE AO LAPSO TEMPORAL ENTRE O OFERECIMENTO DA DENÚNCIA E A CONDENAÇÃO, **RECONHEÇO A PRESCRIÇÃO E DECRETO A EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE.**

3)Ementa[692]
PARCELAMENTO IRREGULAR DE SOLO (...). SE, ENTRE A DATA DE RECEBIMENTO DA DENÚNCIA E A DATA DA PUBLICAÇÃO DA SENTENÇA, TRANSCORREU PRAZO SUPERIOR ÀQUELE ESTABELECIDO, EM TESE, PELO LEGISLADOR, DEVE SER **DECLARADA EXTINTA A PUNIBILIDADE DOS RÉUS POR FORÇA DA PRESCRIÇÃO RETROATIVA DA PRETENSÃO PUNITIVA ESTATAL**.

4) Ementa[693]
PARCELAMENTO DE SOLO URBANO. FIXAÇÃO DE PENA E **INCIDÊNCIA DE PRESCRIÇÃO RETROATIVA.**

Especificamente em relação à última ementa, é preciso destacar que o julgamento somente ocorreu em 02.09.2000, nove anos após os fatos delituosos que tiveram início em 01.08.91, segundo a denúncia, esta recebida em 07.11.95. O loteamento irregular, denominado Condomínio Lago Sul, fora implantado em Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia do Rio São Bartolomeu, com sérios prejuízos ao meio ambiente. Ambientalistas atestam que, para a manutenção de suas características, as APAs devem possuir baixa densidade populacional, evitando, assim, maiores estragos ao meio ambiente, como poluição e escassez de água, impermeabilização e erosão do solo, assoreamento de lagos e rios, menos biodiversidade, menos qualidade de vida.[694]

Os magistrados reconhecem que os grileiros vêm se envolvendo reiteradamente na implantação e comercialização de loteamento no Distrito Federal, segundo suas folhas de antecedentes penais. Entendem, ademais, que a conseqüência advinda desses loteamentos irregulares foi e será danosa não só para as pessoas ludibriadas, mas, sobretudo, para o próprio ambiente físico e para o meio social e urbanístico. Entretanto, declaram a prescrição retroativa e extinguem a punibilidade, em face da lentidão do próprio Sistema Judiciário. A medida da censura do Direito Penal está na cominação, no apenamento. A respeito, o professor Luiz Vicente Cernicchiaro, então Ministro do STJ, quando Relator dos Resp. 17l.156-SP, Sexta Turma, prelecionou a respeito que:

> "A sanção penal deve, quanto possível, ser contemporânea ao delito. Caso contrário perde atualidade, enfraquecendo a sua eficácia. Daí, como em todas as legislações, num Código Penal, contempla o instituto da prescrição. Tantas vezes o passar do tempo reconcilia as partes litigantes, ou a sociedade, como é da natureza humana, esquece o impacto do crime, isso sem falar em eventual mudança do autor do delito. A

[691] Acórdão n° 161604, proferido em Apelação Criminal, Anexo B.
[692] Acórdão n° 158546, proferido em Apelação Criminal, Anexo B.
[693] Processo n° 2000.01.5.004084-7, Embargos Infringentes na Apelação Criminal, Anexo B.
[694] A gravidade de tais crimes vem sendo alertada por meio de constantes reportagens no Distrito Federal, pela imprensa falada e escrita, conforme fartamente descrito no Apêndice A.

> prescrição importante reprisar, não é simples instituto de favorecimento, solidariedade ao delinqüente. Longe disso. A partir da busca da harmonia da sociedade, atende a particulares. (...) Embora não pareça ao leigo, relaciona-se com o sentido material (não se confunde com o formal) de combate a criminalidade. A sociedade interessa punir, não há dúvida. Todavia, punir como meio e fim de extrair resultado útil a comunidade."[695]

A propósito, é de se registrar que o condomínio objeto da demanda foi regularizado pelo Poder Público do Distrito Federal, em face da Lei Complementar 341, de 15.12.00, ou seja, depois de iniciado e implantado irregularmente, contrariando laudos técnicos do IBAMA, TERRACAP etc., acabou sendo legalizado pelo próprio Estado.

Deve o Judiciário, pois, com a presteza almejada pela sociedade, impedir que sucessos dessa ordem venham a servir de estímulo para que outros loteadores irregulares, contumazes, venham a operacionalizar novos empreendimentos, inicialmente irregulares, na certeza quase absoluta de que, cedo ou tarde, os condomínios serão regularizados. É de se lamentar que a solução para o aludido processo tenha vindo após tanto tempo da sua ocorrência, o que revela a absoluta ineficácia das finalidades repressivas e preventivas da lei penal.

Em realidade, não é somente a lei penal que vai coibir as condutas nocivas, mas uma ação mais efetiva do próprio Estado na defesa do seu patrimônio o que não tem sido feito ao longo dos últimos tempos em Brasília, onde os loteamentos clandestinos proliferaram à sombra da leniência do Poder Público. Nem mesmo serviu para evitar que condutas tais, que deveriam ser realmente punidas para servir de exemplo e evitar novas infrações de qual natureza, sejam apagadas pelo decurso do tempo. Conforme voto exarado pelo Relator, Desembargador João Timóteo, no referido processo, os assentamentos são prestigiados pelo Poder Público, concedendo-lhes inclusive todas as estruturas de serviços públicos, instalações de água, telefone, energia elétrica.

Tais situações, infelizmente, não são obstadas pelo Poder Judiciário, de que é exemplo a decisão judicial prolatada em Agravo de Instrumento, com pedido de efeito suspensivo, interposto pela Companhia Energética de Brasília (CEB), contra decisão proferida nos autos da ACP ajuizada pelo MPDFT, que impedia a implantação de serviços de energia elétrica nos condomínios clandestinos. O senhor juiz, não obstante reconhecer o "interesse social de preservação e proteção do meio ambiente, profundamente comprometido com as conseqüências nocivas dos loteamentos irregulares que vêm proliferando nesta capital", entende que "não se pode ignorar, ademais, a desordem social que tal medida poderá vir a ocasionar, tendo-se por mais prudente, em prol do interesse público, a manutenção provisória do fornecimento de energia elétrica a essas comunidades, **ainda que instaladas em**

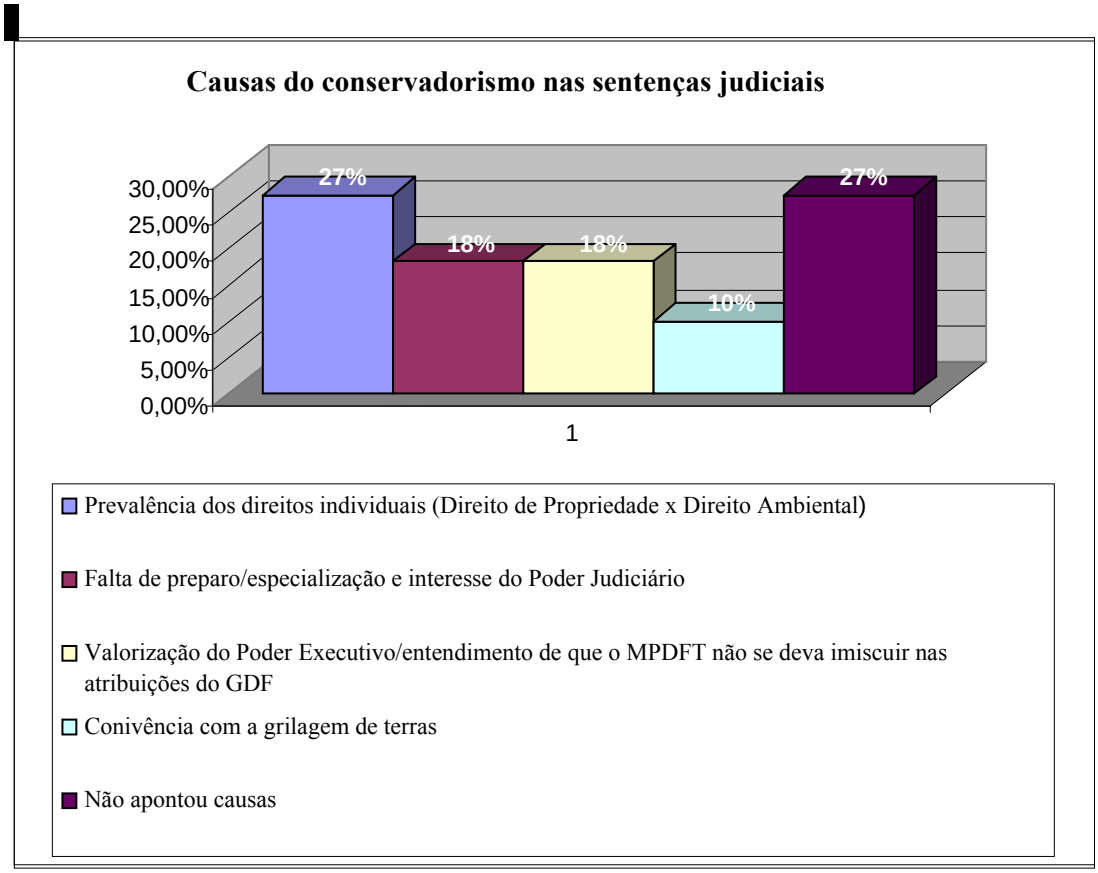
[695] *Diário da Justiça de 12.04.99.*

parcelamentos irregulares" (grifo nosso), deferindo, portanto, o pedido da agravante. Mais uma vez, uma decisão prejudicial ao meio ambiente e, assim, contra os verdadeiros direitos coletivos e difusos garantidos constitucionalmente.[696]

Em suma, é lamentável constatar que o TJDFT demonstra estar seguindo uma linha conservadora nos seus julgamentos. Diante de uma colisão de princípios, os magistrados se utilizam, não raras vezes, do método do balanceamento, com tendência à interpretação menos amiga do meio ambiente, o que resulta ineficácia social do Direito Ambiental, dificultando a resolução das questões fundiárias emergentes no Distrito Federal.

A propósito ─ na visão unânime dos promotores e procuradores de justiça consultados a respeito dos julgados do TJDFT sobre ações que envolvem direito ao meio ambiente equilibrado, conforme nota de rodapé 639 ─, grande número das sentenças judiciais proferidas pelos magistrados locais demonstram claro conservadorismo pelas razões resumidas adiante.

Gráfico 3



Fonte: Promotores e Procuradores de Justiça

[696] AGI n° 2002.00.2.005197-3, Conselho da Magistratura, Acórdão de 25.07.2002, Desembargador Otávio Augusto. *Site* do TJDFT.

Como se viu, vários são os exemplos da prevalência de interesses individuais sobre os direitos difusos nas decisões do Poder Judiciário local. Destacamos, ainda aqui, a sentença prolatada no Pedido de Reconsideração apresentado pelo MPDFT contra decisão que suspendeu o cumprimento de decisão nos autos da Ação Civil Pública proposta em desfavor do Distrito Federal e da Companhia Urbanizadora da Nova Capital (NOVACAP). O Órgão Ministerial alegava ter havido falta de prudência na expedição de autorização ambiental para construção e pavimentação de via de rodagem, localizada no Lago Sul, "diante do flagrante prejuízo ao meio ambiente pela não realização do estudo de impacto ambiental exigido pela legislação federal pertinente", deixando claro que os possíveis benefícios aos moradores de condomínios localizados na região não poderiam prevalecer em detrimento do meio ambiente. Assim decidiu o TJDFT no processo:

> "Colho o ensejo para ressaltar que o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por intermédio de sua zelosa Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística, ao promover a aludida ação civil pública o fez para dar cumprimento a sua função institucional prevista na Carta Política, em seu art. 129, inciso III. É elogiável a atuação da referida Promotoria na proteção da ordem urbanística, bem como a preservação do meio ambiente e patrimônio público, porquanto age na proteção de interesses sociais. Todavia, no presente caso, sua **inconformidade não está a merecer acolhida ...**, razão pela qual mantenho íntegra a decisão de fls. 87/87v. que suspendeu o cumprimento da decisão agravada e autorizou a NOVACAP-COMPANHIA URBANIZADORA DA NOVA CAPAITAL a prosseguir nas obras ..." (grifo nosso).[697]

É possível observar que os julgados do TJDFT não raro tendem a refletir posições equivocadas e conservadoras em relação à questão ambiental, inspiradas pela dogmática e por concepções individualistas. Em várias decisões prolatadas, subsiste a idéia de Direito de Propriedade subjacente à codificação civil. Após a CF de 1988, a propriedade não mais tem conteúdo ilimitado. Esse posicionamento tradicional dos juízes prejudica e dificulta a construção de uma nova concepção que efetivamente valore o meio ambiente e o eleve ao mesmo patamar da propriedade privada. Revela também o quanto as decisões superiores se distanciam do clamor social, eis que mais fácil aplicar a letra fria da lei do que sopesar valores irrenunciáveis à sociedade, utilizando-se do método do balanceamento ou de ponderação de valores em cada caso concreto.

Essa situação demonstra que a efetividade do Direito Ambiental, no DF, não foi ainda suficientemente discutida no âmbito do Poder Público, sobretudo por parte de magistrados. É preciso, pois, buscar-se esse debate entre os operadores do Direito para que as normas constitucionais de Direito Ambiental se concretizem, gerando melhoria e uniformidade de procedimentos na solução das questões fundiárias do Distrito Federal.

---

[697] Relator Des. Jerônymo de Souza, decisão de 10.09.2002, 2ª. Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal. *Site* do TJDFT.

CONCLUSÃO

Os fatos, sobretudo os econômicos, por ocuparem a posição de sustentáculo do desenvolvimento e progresso sociais, repercutem no comportamento da sociedade e, por conseqüência, no meio ambiente. Nesse contexto das relações humanas, importante papel desempenham as leis, que não podem ficar à margem do processo evolutivo social, sob pena de se tornarem ineficazes.

Não obstante a existência de todo o ordenamento jurídico, sobretudo constitucional, que consagra a proteção do meio ambiente em todas as suas interfaces ─ fauna, flora, águas, florestas etc ─, não se verifica a necessária efetividade dos instrumentos legais no sentido de impedir a degradação do ambiente e a exploração irracional dos recursos naturais. A norma é apenas um ponto de partida. Para a sua efetividade, é necessário que seja devidamente interpretada e aplicada, de forma a se fazer justiça, no interesse na sociedade. Paralelamente, há de se adotar medidas destinadas a institucionalizar os órgãos responsáveis pela preservação ambiental, pois os atuais estão carentes de toda a sorte de recursos, humanos, materiais, financeiros e tecnológicos para bem cumprir essa tarefa.

O grau de efetividade das normas constitucionais ambientais apresenta variações em termos de concretude e densidade dos comandos normativos, em virtude da técnica legislativa deficiente utilizada pelo legislador, materializada, por vezes, no uso de termos vagos, imprecisos e abstratos. Tais obstáculos semânticos acarretam alguma dificuldade na implementação das políticas de proteção ao meio ambiente, posto que nem toda interpretação efetuada pelos operadores do Direito leva em conta o princípio da máxima efetividade da norma constitucional.

Na verdade, as Instituições encarregadas de aplicar a lei nem sempre fazem do Direito um instrumental capaz de transformar e proteger a sociedade. Desse modo, o problema eficacial do texto constitucional passa, fundamentalmente, por se repensar também o papel dos operadores do Direito, sobretudo dos juízes, a quem, em primeiro plano, cabe fazer Justiça.

A inefetividade das normas ecológicas reflete-se nos variados problemas ambientais vivenciados pela sociedade brasileira. O país conta com uma farta legislação para proteger o meio ambiente, embora não seja totalmente concretizada. As razões são diversas. Dentre elas, destaca-se que parcela dos operadores jurídicos não demonstra o devido preparo para aplicar o

Direito Ambiental duma maneira dogmaticamente correta, com resultados efetivos para o meio ambiente. A propósito, no desenvolvimento desta tese pudemos constatar que o Poder Judiciário local decide, não raras vezes, que cestas básicas devem ser distribuídas pelo infrator como compensação pelo dano ambiental, cujos resultados não são carreados para a reconstituição do meio ambiente degradado. Há, além de outros aspectos, necessidade de especialização no ramo do Direito Ambiental e de outras áreas do Direito que com ele interagem, por parte de juízes em todos os níveis da estrutura do Poder Judiciário.

Vivemos num mundo em que, cada vez mais, é preciso maior conscientização sobre a importância de se recuperar e/ou preservar os recursos ambientais. Esse trabalho será tanto mais eficaz se se pensar o Direito numa perspectiva pedagógica que possibilite efetiva postura consciente frente às questões ambientais, por parte da população, do empresariado, das diversas esferas do Poder Público e, sobretudo, dos operadores do Direito.

Não se desconhece que, no Brasil, são muitos os instrumentos legais de tutela jurídica ao meio ambiente. A partir da Lei nº 6.938/81 foram criadas normas essenciais de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, chegando à vigente CF que inovou com instrumentos assecuratórios de defesa ambiental. Não obstante, o que a sociedade reclama é a efetividade desse ordenamento jurídico ambiental, parte dele que não passa ainda do plano teórico. Levá-lo à prática, torná-lo exeqüível e adequado às peculiaridades regionais é tarefa que se impõe, porquanto o Direito é mecanismo que deve ser utilizado para fazer justiça, em toda a sua plenitude.

Na verdade, temos um moderno disciplinamento constitucional e infraconstitucional, decorrente de uma consciência ambientalista que se vem formando na história recente do país, crítica e criativa, que pode ainda romper estruturas arcaicas, criando Direito novo nesse campo tão importante que é o Direito Ambiental. Com efeito, é papel do Direito atuar, mediante normas, harmonizando as relações entre os homens e facilitando o processo de transformação social. Em conseqüência, a concepção do ordenamento jurídico deve obedecer a um processo de integração com os diversos segmentos sociais, de maneira a permitir sua aplicação ao caso concreto, produzindo os efeitos desejados.

Há, hoje, um capítulo constitucional específico em que os princípios gerais da matéria ambiental são delineados. Por certo, não se trata de mera mudança como as que diariamente se tentam impor, de cima para baixo, à sociedade; mas, sim, corroboração dos anseios dessa mesma sociedade que tem adquirido, sensivelmente, uma consciência ecológica e, assim, postulado a melhoria da qualidade de vida, tanto em nível urbano quanto em nível rural. Por

certo, o exercício pleno da cidadania num regime democrático só se atingirá quando a sociedade exigir, individual ou coletivamente, ação dos seus governantes no sentido de proporcionar à população um padrão de qualidade de vida, o que significa a satisfação, com segurança e dignidade, das necessidades básicas materiais, de alimentação, saúde, moradia e, em conseqüência, ambientais.

Reputa-se, pois, da mais alta importância que o Direito seja efetivamente um instrumento de promoção do exercício responsável e consciente da cidadania, por meio do qual se possa buscar a manutenção e a qualidade de vida garantida constitucionalmente às presentes e futuras gerações. Na verdade, o cenário introduzido pela nova ordem constitucional e infraconstitucional veio propiciar ao Poder Judiciário, aos órgãos de gestão ambiental e a toda a sociedade civil a possibilidade de maior inserção da variável ambiental no contexto das relações individuais, econômicas e sociais no processo da preservação e/ou recuperação dos recursos ambientais.

A Lei da Natureza, por exemplo, veio regulamentar a garantia constitucional expressa no § 3º do art. 225. Ao criminalizar a conduta, a Constituição e a Lei não somente buscaram assegurar a máxima efetivação das normas penais ambientais, como também deram importante passo para garantir uma ordem jurídica que afirmasse a prevenção de danos ao meio ambiente, ao contrário de apenas pugnar pela indenização ou reposição de um *status quo ante.*

Com efeito, o despertar da sociedade para o pleno exercício da cidadania, os valores materiais e imateriais que o meio ambiente representa para a sadia qualidade de vida, bem assim os problemas ambientais vivenciados atualmente, indicam que a nova Lei da Natureza apresenta sintonia com os anseios da população brasileira. A despeito dos problemas que possa ter, ela se identifica com um novo país, que vive um intenso e crescente processo de mobilização e conscientização permeando a vida social, política e econômica da Nação, além de contribuir para o maior respeito aos recursos ambientais.

Decorridos mais de cinco anos da sua implementação, a Lei da Natureza ainda não gerou um nível ideal de redução da degradação ambiental, do ponto de vista econômico e social e, em conseqüência, não se mostrou suficientemente eficaz na sua implementação. Não obstante esse quadro, é preciso ressaltar que são necessárias as punições previstas na nova Lei, direcionadas sobretudo às pessoas jurídicas, uma vez que, muito mais do que as pessoas físicas, são as grandes empresas, notadamente as multinacionais, as que possuem poder maior de destruição do meio ambiente. Daí a previsão legal, não só de punição dos sócios, pessoas

físicas, mas também da própria pessoa jurídica, com penas alternativas, que poderão diminuir a prática de danos ambientais, funcionando como mais uma forma de intimidação e redução dos atos predatórios da natureza.

Também a ação popular, o inquérito civil e a ação civil pública são instrumentos legais que estão à disposição da sociedade na defesa do meio ambiente. A titularidade exclusiva do inquérito civil está prevista no art. 129 da CF, III, e é compartilhada com associações (inciso III, c/c § 1º). O inquérito civil é procedimento de caráter investigatório e de cunho inquisitorial com o fim de apurar fatos que possam resguardar, por ação posterior, a tutela dos direitos difusos ou coletivos, dentre estes o meio ambiente. Já a ação civil pública é instrumento jurídico destinado à responsabilização por danos a qualquer interesse ou Direito difuso ou coletivo. Assegurada por disposição constitucional, referida ação é meio de defesa da cidadania, à disposição da ordem jurídica.

A ação civil pública, como instrumental de educação democrática na "proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos", tem sido exaustivamente utilizada pelo MPDFT, de forma a cumprir os fins para ela previstos na Constituição Federal (art. 129, IV). Hoje é ela instrumento dos mais relevantes na proteção dos direitos do cidadão. Para evitar que esse instituto tão importante para a proteção do meio ambiente venha a cair em descrédito e seja desnaturado, colocando-o em perigo de reforma, é preciso que as ações hoje sob apreciação do Poder Judiciário obtenham a pronta solução, que não caiam no vazio.

Tais instrumentos processuais do Direito Brasileiro devem ser bem utilizados para a correição judicial das omissões dos Poderes Executivo e Legislativo na implementação das políticas públicas. Entretanto, apesar do seu uso contínuo por parte do *Parquet* distrital, o mecanismo esbarra, muitas vezes, numa Justiça lenta, conservadora e despreparada. Urge que o juiz exerça também um papel político, como ator ativo das condições sociais na comunidade, que já não combina com as regras tradicionais do formalismo, como apregoa a melhor doutrina brasileira, inclusive o filósofo pragmático Unger, que atribui grande importância ao Direito, afirmando que ele deve ser entendido e praticado como imaginação institucional.

Essa inovação institucional, segundo o autor, implica uma mudança do papel do juiz e uma reconstrução da federação e da forma de governo. A tarefa principal dos juristas é criar condições práticas para fazer vingar o império do Direito e permitir a aceleração do experimentalismo democrático. Sugere-se nada menos do que uma revisão completa das

posturas, intelectuais e práticas, a que estamos acostumados. Eis do que necessitam nossos Poderes constituídos, no seus importantes papéis de administradores da coisa pública, de legisladores, e de aplicadores da norma ambiental.

A literatura indica que a devastação ambiental tem várias origens, dentre elas a contaminação de alimentos e água, a extinção de várias espécies animais e vegetais, a destruição da camada de ozônio, o efeito estufa, a desertificação, a poluição, o assoreamento dos rios e a possibilidade do esgotamento dos recursos naturais, dentre outros. Nesse sentido, verifica-se que o dano ambiental pode refletir além das nossas fronteiras, dependendo das proporções atingidas nas várias regiões do globo, daí constituir-se um Direito difuso, com características de transindividualidade e internalização.

Aludidos problemas ambientais vitimam o próprio homem, representando ameaça à preservação da própria espécie humana, porque o meio ambiente protegido e equilibrado é um valor intrínseco à sobrevivência da vida humana. Conseqüentemente, o Direito à vida, o Direito ao meio ambiente e o Direito à propriedade estão no mesmo plano hierárquico, ou seja, são direitos que contêm a mesma dignidade constitucional e são indispensáveis ao homem, devendo ser harmonizados, em perfeita interação. Daí a importância de se fazer respeitar os direitos difusos a um meio ambiente sadio, por excelência, eis que é do interesse de todos uma natureza ecologicamente equilibrada, pressuposto essencial à sadia qualidade de vida e à preservação das presentes e futuras gerações.

A gradação desses direitos fundamentais indica que há aqueles convencionalmente chamados de primeira geração, coincidentes com o advento do liberalismo ─ direitos de liberdade, individuais; os de segunda geração, representados pelos direitos sociais, políticos e econômicos; e os de terceira geração, os direitos difusos, de que é exemplo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Já se fala nos direitos integrantes da categoria da quarta geração, vinculados ao patrimônio genético e ao direito das minorias.

O Direito Ambiental tem sua importância especialmente quanto à proteção do solo, da água, da flora, da fauna, numa visão de desenvolvimento sustentável. No particular, assume relevo a preservação do solo, pois dele depende a conservação dos demais recursos naturais, indispensáveis à vida do homem. Com efeito, é urgente concretizar-se a função social da propriedade, porquanto a terra, como bem de produção tem no trabalho uma finalidade social devido à necessidade de geração de alimentos para a sociedade presente e a sua conservação para as gerações futuras.

A noção de tutela do meio ambiente ocorreu a partir de ocorrências de poluição ambiental que colocaram em risco a saúde humana e a sadia qualidade de vida, culminando com a Conferência das Nações Unidas realizada em Estocolmo, em 1972. É recente, portanto, a tutela jurídica ambiental tomada nas dimensões atuais, aprofundada nas últimas décadas. Aliás, o grande divisor de águas foi a Conferência em Estocolmo, que trouxe à tona a imprescindibilidade do meio ambiente à humanidade. Na verdade, os movimentos ambientalistas se intensificaram quando da percepção de que os recursos naturais, além de não serem finitos, estavam sob grave ameaça por conta de ações degradadoras, havendo pressa na adoção de medidas preventivas e preservacionistas para evitar o esgotamento dos recursos naturais e a conseqüente dificuldade de crescimento econômico.

O direito à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem dimensão social e econômica, sem, no entanto, descaracterizar a dimensão jurídica, legal. É possível determinar o encerramento de práticas nocivas e até mesmo obrigar o encerramento da atividade empresarial administrativamente permitida se essa afrontar a legislação ambiental. Entretanto, a preservação das fontes naturais de recursos interessa diretamente à ordem econômica, pois a reprodução destes recursos está intimamente vinculada à sobrevivência do próprio sistema econômico e da organização sociocultural e humana. Por isso, dia-a-dia consolida-se uma consciência universal de que o homem, para garantir a sua sobrevivência, terá que preservar o meio ambiente. Essa nova consciência haverá de transformar atitudes humanas para a manutenção da própria existência do homem e suas gerações futuras.

A degradação ambiental não decorre apenas do exercício da atividade urbana e industrial, mas, também, da atividade agrária, na agricultura, na hortifruticultura, na pecuária, no extrativismo, na silvicultura. Também por isso, impõe-se buscar, o mais rápido possível, o almejado desenvolvimento sustentável para as gerações presentes e futuras. Nesse mister, a conservação das florestas tem um valor relevante. As matas influenciam o clima e a regularidade dos regimes dos rios moderam o vento, abrigam a caça, bem como fornecem matéria-prima às indústrias. A par disso, a proteção da caça e da pesca também precisa ser intensificada, uma vez que é fonte esgotável de alimento, a exigir medidas de sustentação.

No Direito brasileiro, a função social da propriedade é consagrada como garantia fundamental (CF, art. 5º, XXIII) e como princípio da ordem econômica (CF, art. 170, III), específica na política agrária (CF, art. 186), enquanto que o desenvolvimento sustentável é consagrado no art. 225 da Carta Magna. Portanto, ao trabalho agrário é preciso dar-se também

uma destinação socioeconômica, de acordo com o balizamento do desenvolvimento sustentável.

O texto constitucional, ao mesmo tempo que preserva o direito à propriedade privada, impõe que ela atenda a uma função social. O princípio da função social da propriedade exerce um papel preponderante na conciliação desse Direito patrimonial com a proteção ambiental. Tais princípios, embora autônomos, são profundamente interligados, pois o dispositivo constitucional estabelece que a função social é cumprida quando há preservação do meio ambiente.

O desenvolvimento econômico-social e a proteção do meio ambiente são situações harmonizáveis, desde que exercidos dentro dos limites legais permitidos, tendo em vista o interesse geral, coletivo e difuso. Na verdade, o crescimento econômico e a política de preservação do meio ambiente constituem dois objetivos compatíveis e interdependentes que se reforçam mutuamente. Justamente por isso as questões ambientais devem ser colocadas no centro do processo de decisão da política econômica nacional e plenamente integradas a outras políticas setoriais, como agrícola, industrial, de transporte, energética, fundiária, de desenvolvimento regional etc.

A busca da compatibilização dos interesses econômicos com a proteção do meio ambiente, desde a fase de elaboração das políticas de desenvolvimento, além de permitir uma utilização mais racional dos recursos naturais, tende a evitar que a sociedade se vulnerabilize econômica e ecologicamente, diante de futuros danos ambientais. Em qualquer tipo de análise dos efeitos da política ambiental sobre o desenvolvimento econômico é importante que se leve em conta os grandes benefícios que podem resultar de sistemas de prevenção e redução da poluição nos diversos ecossistemas e que se traduzem como danos ambientais evitados, refletindo-se na saúde e na qualidade de vida em geral.

O desenvolvimento não implica, necessariamente, degradação dos recursos naturais, como nem toda proteção ao meio ambiente significa manter a população na pobreza e estagnar o crescimento. A tarefa que se impõe é conciliar esses dois desafios, seja gerando renda e emprego, seja protegendo florestas e a biodiversidade, o que exige uma revisão dos conceitos de desenvolvimento e de conservação.

Nesse mister, urgem mudanças nos padrões tecnológicos e gerenciais das atividades tradicionais, como também incentivar as atividades que privilegiem a floresta viva. Isso só será possível quando os órgãos voltados ao desenvolvimento regional internalizarem, nas suas

políticas públicas, os parâmetros da sustentabilidade. Cobrar ações efetivas do Poder Público nessa direção é o grande desafio para a sociedade organizada.

Nas últimas décadas, por exemplo, na Amazônia, em nome do desenvolvimento, tem havido desperdício de recursos, situação típica de países com grande território, em que se consideram os recursos naturais como bens ilimitados. As comunidades da região amazônica aspiram o desenvolvimento e há por parte de muitos países uma expectativa de que se proteja a última reserva de biodiversidade do planeta. Por que não de forma sustentada? Aliás, já vimos que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem jurídico, constitucionalmente protegido e, enquanto bem jurídico, apresenta-se como garantia das condições básicas necessárias à manutenção e desenvolvimento da vida em geral e da humana em particular. Por isso, uma política ambiental preventiva requer se protejam e se utilizem, parcimoniosamente, as bases naturais.

A relação intrínseca entre produção econômica e conservação dos recursos naturais é intermediada pelo Direito. Identifica-se, aí, a ligação entre os fatos e os fenômenos políticos, econômicos, jurídicos, ambientais. Certamente, são indissociáveis os capítulos constitucionais da ordem econômica e do meio ambiente, tanto que é possível afirmar que a qualidade de vida almejada pelo Direito Econômico é coincidente com a qualidade de vida requerida nas normas de Direito Ambiental, não havendo, essencialmente, uma separação material entre economia e ecologia, pois a base do desenvolvimento das relações produtivas está na natureza.

O Direito, como fenômeno social, pode e deve orientar a formulação de políticas. Nesse sentido, o impacto econômico de uma medida legal precisa ser considerado. Nossos legisladores e operadores do Direito precisam entender que os princípios econômicos podem ser utilizados para organizar o debate sobre as decisões judiciais, comparando-se, por exemplo, os custos e os benefícios da legislação editada.

A Terra, que abriga e perpetua a vida, precisa da tutela estatal e da sociedade em geral, eis que o Direito Ambiental é um direito indisponível, de responsabilidade compartilhada e solidária. Direito Ambiental e Direito Econômico são, pois, ramos de abrangência social muito profunda, sobretudo porque as relações da natureza com o homem e deste com os processos produtivos desenvolvidos refletem-se nas demais ações sociais. A interdisciplinaridade dos ordenamentos econômico, social, político e jurídico, aí incluso o Direito Ambiental, é que permite o não-rompimento da teia de sustentação da vida do Planeta.

A gestão ambiental empresarial, com responsabilidade social, é elemento auxiliar na captação de recursos para financiamentos verdes, junto a organismos financeiros

internacionais. A filosofia de gestão ambiental é boa para o desenvolvimento dos negócios, numa linha de desenvolvimento sustentável e, portanto, sua adoção deve ser incentivada pelo Poder Público.

Os segmentos industriais, comerciais e de serviços, já reconhecem a necessidade de reestruturação e gerenciamento de seus negócios, por constatar que suas atividades estão sendo progressivamente questionadas pelo mercado competitivo. Esta percepção pública do papel das empresas na sociedade vem provocando uma crescente pressão por uma legislação ambiental mais efetiva, além de soluções por parte das empresas no sentido de, cada vez mais, adequarem e implementarem processos ecologicamente corretos.

A despeito do que se tem feito, nos últimos tempos, para a defesa dos direitos difusos, que visam à proteção do meio ambiente e dos ecossistemas, muito há ainda por ser realizado nesta área, não apenas no âmbito do Direito Positivo, da legislação. É preciso, em especial, vontade política e ação firme de governo para se fazer cumprir a legislação ambiental, ensejando melhor qualidade de vida às populações dos grandes centros urbanos, como o Distrito Federal.

Os impactos das políticas econômicas sobre o meio ambiente têm sido estudados em diferentes países, chamando a atenção de importantes instituições da comunidade internacional, tanto acadêmica, quanto empresarial. Entretanto, a discussão internacional acerca da necessidade de perseguir o desenvolvimento sustentável ainda não é consenso em relação aos efeitos das diferentes políticas econômicas sobre o meio ambiente, nem sobre a maneira como interagem os diversos setores de uma economia com o estoque de recursos naturais e ambientais que a torna possível.

No passado, quando técnicas de depuração e limpeza ainda não eram tão conhecidas, a exploração dos recursos naturais não parecia viável sem grandes danos à natureza. Agora, já se pode começar a ver a Amazônia como uma importante fonte de recursos. Aliás, por falta de oportunidades de emprego, grande parcela da sociedade é empurrada para a região de florestas, áreas áridas e íngremes ou então para favelas dos grandes centros, quase sempre sem qualquer infra-estrutura de moradia.

A extração dos recursos naturais, de forma sustentada, com avanço social, desenvolvimento econômico e preservação ambiental, pode tornar-se um negócio rentável economicamente, gerando oferta de empregos ligados especialmente à ecologia. Preservar a floresta para retirar dela recursos, de forma sustentada, pode ser o caminho para se conquistar

melhor qualidade de vida, progresso socioeconômico e conservação da natureza, os pilares do chamado desenvolvimento sustentável.

Para se cumprir tal manejo sustentável, famílias poderiam ser autorizadas a derrubar árvores adultas, desde que mudas fossem plantadas para assegurar seu sustento no futuro. É possível, pois, lucrar com a natureza. O desafio é tornar as florestas, como a Amazônia, nosso vetor de desenvolvimento, com a geração de emprego e renda, estimulando a conservação da mata, sem afronta aos seus recursos naturais.

Um modelo a ser copiado é a parceria entre ambientalistas e pesquisadores da Universidade de São Paulo, que criaram projeto de plantio de árvores medicinais, onde cada família de assentados escolhe e planta culturas comerciais e espécies nativas, contando com a assessoria técnica de seus parceiros. Com isso, busca-se uma mudança cultural nos assentados, além do aumento da biodiversidade, do plantio de matas ciliares e a capitalização de produtores. Por certo, com a redução da pobreza, principal forma de poluição, reduz-se também a degradação ambiental, gerando melhor qualidade de vida e dignidade ao cidadão. Este projeto poderia ser transplantado para a região do Distrito Federal e entorno.

Outro modelo para se seguir, quando do estabelecimento de políticas públicas, é o que acontece nas margens do rio Jarí, que limita os estados do Pará e Amapá, quase nas costas da Cachoeira de Santo Antônio, onde vive a comunidade de Iratapuru, num modelo de desenvolvimento sustentável. Os 200 moradores da reserva criada em 1997 se uniram numa cooperativa para transformar em biscoito as castanhas-do-brasil que, há muito, seus parentes recolhem da mata. Os petiscos vendidos dão sustento a 13 dos 152 moradores da reserva – boa parte mulheres, que exercem papel importante como força de trabalho, uma herança cultural indígena. Apesar de empregar só cerca de 10% dos moradores, os biscoitos mobilizam quase todos eles. A simples existência da fábrica alimenta os sonhos da comunidade de construir um futuro melhor para os seus 10 filhos. O destino das famílias começou a mudar em 1995, quando a reserva recebeu financiamento de R$ 25 mil para comprar as castanhas usadas na produção das iguarias.

Esse é só um exemplo de que é perfeitamente compatível o desenvolvimento com a preservação ambiental. Constata-se que patrocinar o desenvolvimento sustentável é saída para conceder dignidade a milhões de brasileiros que lutam para sobreviver. Nessa tarefa, o engajamento empresarial mostra-se muito importante, mesmo que como exigência para a certificação internacional ISO 14000, a qual estabelece regras de preservação ambiental. O seu descumprimento poderia excluir as empresas de importantes negócios em todo o mundo.

Outra alternativa na luta pela preservação ambiental são os fundos de investimentos verdes, criados por agentes financeiros, que estão em franco crescimento e já movimentam muitos recursos financeiros. Além disso, também as seguradoras estão atentas à questão ambiental, instituindo seguros direcionados ao meio ambiente. No Brasil, em novembro de 1995, foi firmado o Protocolo Verde, assinado pelos bancos oficiais, criando a obrigação de se avaliar o impacto ambiental dos negócios antes de financiá-los ou patrociná-los.

Com efeito, a defesa da natureza pode virar um trunfo no mundo dos negócios e muitos trabalhadores podem ser contratados para exercer várias atividades profissionais na área ambiental. A recente mudança do perfil mercadológico das indústrias, somada às políticas de proteção ambiental, implantadas em muitos países com novas leis de preservação ambiental, estão gerando novos mercados de trabalho e fazendo surgir uma gama de atividades empresariais, industriais e de profissões autônomas. Além disso, a necessidade de licenciamento pelos órgãos ambientais para o exercício de atividades industriais tem aberto inúmeros cargos ou funções, especialmente em indústrias de médio e grande porte, que precisam contar com pessoal técnico adequado. Surgem empresas de consultoria ambiental que prestam serviços diretamente ou por meio de terceirização, abrindo oportunidades para centenas de novas funções ou atividades.

Um ramo de trabalho que também surge nos últimos tempos é a auditoria ambiental. Acompanhando as tendências mundiais que obtém maiores vantagens competitivas no mercado, as empresas brasileiras têm se valido de auditorias ambientais para identificação, análise, prevenção e saneamento de passivos ambientais. No campo jurídico, novos profissionais têm aparecido: advogados especialistas em Direito Ambiental, uma nova ciência que indica ser o grande ramo do Direito no século 21.

Assim, vem crescendo, ultimamente, os empreendimentos e as atividades profissionais relacionadas à área ambiental, propiciando novas oportunidades de trabalho a muitas pessoas. Isso é importante, pois além de ampliar a oferta de empregos, faz surgir novas atividades no ramo ambiental, favorecendo o crescimento simultâneo da conscientização ambiental e o caminho para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Diante dos impactos negativos, resultado das graves agressões ambientais, as empresas desempenham fundamental papel na busca da preservação da natureza. É preciso, pois, que tais agentes do desenvolvimento: i) criem fóruns de discussão permanente para uma nova consciência verde e politicamente correta; ii) incentivem parceiros, inclusive comerciais, para que priorizem a ecologia em suas agendas; iii) integrem efetivamente economia e meio

ambiente para atender às necessidades básicas das presentes e futuras gerações, mediante a sustentabilidade do desenvolvimento, como, aliás, recomenda a Carta Política de 1988 nos seus artigos 170 e 225.

Nesse sentido, caberia aos empresários iniciar e coordenar uma transformação na maneira de produzir, uma vez que está nas mãos dos empreendedores o maior poder de manter a atividade econômica e preservar a natureza. É, portanto, imperativo que se integre a questão ambiental ao planejamento estratégico das empresas, pois o mercado consumidor começa a reconhecer a nova postura das empresas que se mostram atentas à proteção da natureza.

Paralelamente, é urgente exigir-se a Certificação ISO 14001, certificação de qualidade das empresas, fazendo com que suas administrações invistam em processos de melhoria contínua. Isso certamente geraria resultados na cadeia produtiva como um todo. Fornecedores de empresas certificadas seriam também obrigados a implantar, por força do mercado, sistemas de gestão ambiental. Incentivar-se a valorização das questões econômicas, sociais e ambientais pela sociedade e pelo mercado passa a ser decisivo para o bom desempenho ambiental das empresas.

Para tanto, é preciso que as empresas adotem sistema de produção limpa e gerenciamento ambiental de alto desempenho, eis que se trata de modelo sustentável do ponto de vista econômico, ambiental e social, necessário para a sobrevivência das futuras gerações, seja transformando a realidade atual danosa ao meio ambiente, seja amenizando o quadro caótico produzido pelas mazelas. Eis aí o nosso grande desafio.

Nesse mister, poder-se-ia, por exemplo, criar incentivos financeiros às empresas industriais, exigindo-lhes instituir departamentos de gestão ambiental, um sistema análogo ao das patentes concedidas pelos Bancos Centrais às instituições financeiras. O governo poderia estudar também a conveniência de instituir mercados de ações e/ou fundos de ações, de aquisição obrigatória pelas empresas interessadas em financiamentos, para assegurar o pagamento do valor necessário à reparação de eventual dano ambiental, segundo tendência apontada pelo Direito Ambiental Internacional, também defendida pela doutrina brasileira.

Caberia a tais instituições zelar pelo cumprimento da legislação ambiental nos empreendimentos financiados e ser solidariamente responsáveis, no caso do seu descumprimento. Para a finalidade, precisariam ampliar a sua capacidade de gerenciamento ambiental e criar cláusulas condicionais para os contratos de financiamento, prevendo inclusive a suspensão dos recursos e punições para o caso de afronta à legislação.

Incentivos fiscais poderiam ser concedidos a instituições financeiras que investissem em empreendimentos não-causadores de degradação ambiental, já que a sua co-responsabilidade está prevista na Lei da Natureza. A Lei nº 6.938/81 já obrigava os bancos de desenvolvimento a observarem os impactos ambientais dos empreendimentos financiados. No entanto, foi com a Lei nº 9.605/98 que a co-responsabilidade começou a ser discutida, inicialmente apenas entre advogados ambientalistas e, atualmente, também por promotores do Ministério Público.

O Banco Mundial é uma das instituições com normas próprias ambientais para projetos, muitas vezes mais rigorosas do que a legislação vigente nos países que recebem o financiamento. A Instituição financeira tem ainda um painel de inspeção, que fiscaliza o cumprimento de tais normas nas obras financiadas. Defendemos, portanto, mudanças na legislação, de mecanismos de incentivos fiscais para estimular as empresas, industriais ou não, a utilizarem tecnologias modernas de controle ambiental.

Nossas propostas são, ainda, no sentido de que estudos do impacto socioeconômico das leis sejam realizados pelas assessorias de nossos legisladores, pois a metodologia constitui uma contribuição importante para a formulação de normas legais e regulamentos, fornecendo a seus autores informações extremamente necessárias sobre as conseqüências dessas iniciativas. A ciência econômica pode ser utilizada para comparar os custos e benefícios da legislação. Ademais, os princípios econômicos podem ser usados para organizar o debate sobre as decisões judiciais.

Adicionalmente aos instrumentos legais e administrativos que o Poder Público dispõe na sua missão de zelar pela preservação e recuperação do nosso patrimônio ambiental, poderia ser intensificada a aplicação das sanções econômicas, a concessão de privilégios e prerrogativas a condutas positivas, facilitando financiamentos públicos a empreendimentos **limpos**, conjugados com restrições e sanções punitivas de condutas negativas, tais como a proibição de participação em concorrências públicas ou de concessão de serviços públicos aos empreendedores de ações inadequados. Estes, parece-nos, seriam argumentos convincentes para se obter a adesão do empresariado na tarefa de defender o meio ambiente.

Em nível global, as questões ambientais também precisam ser priorizadas, além fronteiras, repensando nossas parcerias na preservação ambiental. Por exemplo, iniciativas poderiam ser desenvolvidas conjuntamente visando à elevação dos níveis de bem-estar social e econômico dos habitantes das regiões fronteiriças, de forma a proteger a saúde humana e animal, a gestão, a conservação e o uso racional dos recursos naturais, além da harmonização da legislação ambiental.

Como medida educativa, o Poder Público, em todas as suas esferas, e em parceria com a sociedade organizada, poderia desenvolver projetos relativos aos temas água, escola, seres vivos, comunidade e alimentos para, dentre outros objetivos, conscientizar a população sobre a necessidade de preservação da água, ou a implantação de um plano de coleta e reciclagem do lixo produzido nas escolas, bem como a criação de hortas comunitárias com a participação de toda a comunidade.

Monitores ambientais têm atuado em algumas regiões do país, como no caso da região do Vale Histórico, na Serra da Bocaina (SP), que passou a contar com 29 desses profissionais do meio ambiente. Eles participam de curso de capacitação promovido pela Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo em parceria com o Instituto Florestal, Núcleo Regional de Educação Ambiental do Vale Histórico e Prefeitura Municipal de Bananal. É um exemplo a ser seguido pelo Poder Público de outras regiões do Brasil.[698]

A par da responsabilidade do Poder Público, também as diversas instituições sociais têm papel importante na defesa ambiental, cujos projetos devem ser incentivados pelo Estado. A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) já está fazendo a sua parte com a divulgação da 40ª Campanha da Fraternidade que tem como tema **Fraternidade e Água** e objetivos bastante definidos: i) conhecer a realidade hídrica brasileira; ii) resgatar o valor da água; iii) apoiar e valorizar as iniciativas para recuperação de mananciais degradados; iv) alimentar a solidariedade entre quem tem água e quem não tem; e v) defender a participação popular na elaboração de uma política hídrica, afirma o secretário-geral da Confederação, Dom Odilo Pedro Scherer.[699] A idéia é excelente e deveria ser encampada pelo governo do Distrito Federal.

Num plano de desenvolvimento, rural ou urbano, são relevantes as parcerias entre o Poder Público, em todas as suas esferas, e a iniciativa privada. O governo precisa dos diversos

---

[698]No Anexo C, encontra-se outro exemplo, a ser seguido, de parceria entre o Poder Público e a sociedade organizada.

[699] Quem intensificou o apoio à Campanha da Fraternidade de 2004 foi o Papa João Paulo II. A CNBB leu uma mensagem enviada pelo Papa, na qual ele ressalta a necessidade de preservação da água: "A campanha da fraternidade é importante, pois permite que a sociedade, junto com a CNBB e demais igrejas e religiões, possa garantir que a água seja fonte da vida, para sempre e para todos", afirmou o Papa. A respeito, sugeriu o atual ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Patrus Ananias, que "os municípios deveriam basear-se em campanhas como a da CNBB para discutir temas como preservação de água potável e de rios, proteção de nascentes, tratamento de esgotos e combate à fome". Ademais, diz D. Odilo, que a " água é um bem universal e não podemos separá-la da vida". Para ele, o tema da campanha se justifica pelos atuais problemas relacionados à água no Brasil e no mundo. "No Brasil, mais de 20% da população não tem acesso à água potável, 40% da água das torneiras não têm confiabilidade e 80% do esgoto coletado é lançado diretamente nos rios sem qualquer tratamento", afirma o secretário (*Correio Braziliense,* 26.02.2004, Caderno Avulsas, Apêndice A).

segmentos da comunidade nacional, políticos, empresários, educadores, ONGs, juristas, agricultores etc. para, numa atuação integrada, conscientizar a população sobre a importância de se preservar o meio ambiente. Uma legislação eficiente e eficaz deve ser o instrumento facilitador dessa tarefa.

A propósito, as autoridades ambientais das diversas unidades da federação poderiam fomentar uma agenda nacional de cooperação política, com enfoques que contemplam: i) a identificação e promoção de bens e serviços ambientalmente corretos e integração das pequenas e médias empresas às comunidades, num esquema que combine o acesso a mercados com a geração de benefícios ambientais; ii) a integração efetiva das esferas comercial, industrial, agrícola e ambiental num plano que resulte o fortalecimento das autoridades ambientais nacionais, identificando, por meio de avaliações de sustentabilidade, as áreas em que a política ambiental deve acompanhar a dinâmica do desenvolvimento; e iii) a integração de políticas ambientais com políticas comerciais e setoriais (indústria, agricultura) e de ciência e tecnologia para minimizar riscos e maximizar ganhos associados às exigências ambientais para o comércio internacional. Os instrumentos para a adoção dessas políticas integradas seriam compatíveis com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) de incentivos à pesquisa e desenvolvimento e às melhorias ambientais. Poder-se-ia discutir, inclusive, a criação de uma Organização Internacional do Meio Ambiente, a exemplo da OMC e da Organização Mundial da Saúde (OMS), para examinar exclusivamente questões ambientais globais.

Concomitantemente, parcela maior dos recursos arrecadados com impostos poderiam ser destinados ao Ministério do Meio Ambiente para utilização prioritária em: i) estudos de valoração econômica de áreas determinadas; ii) atuação interdisciplinar com outras áreas do conhecimento científico; iii) treinamento de pessoal e desenvolvimento da capacidade institucional; iv) realização de pesquisas sobre a teoria e a prática da valoração econômica; e vi) criação de redes de intercâmbio de idéias e experiências com relação à aplicação de métodos de valoração.

Portanto, as nossas instituições públicas devem utilizar os instrumentos legais disponíveis para induzir o crescimento econômico e modernizar a estrutura produtiva do país. Fatores como o grau de participação política, co-responsabilidade na definição das políticas urbanas, hierarquia entre estratos decisórios, definição de níveis de competência, além de mecanismos de decisão descentralizada atuam como condicionantes da eficiência do sistema

econômico. Dentro desta perspectiva, as ações de combate à degradação ambiental podem e devem estar em sintonia com as medidas de política econômica, urbanas e regionais.

Essas, além de melhorar as condições de bem-estar nas regiões de saída de migrantes, podem eventualmente contribuir para desacelerar as migrações que se impuserem. Aliás, o sistema de cidades, no Brasil, está também passando por mudanças estruturais profundas, sem similar nos países hoje industrializados. Fatores complexos como a extensão territorial, a descoberta e exploração de novas fontes de recursos naturais, o rápido deslocamento das fronteiras agrícolas, além de movimentos migratórios sem precedentes em períodos anteriores, estão na origem de padrões inéditos de comportamento urbano.

Fica evidente, ademais, que o ataque aos problemas de subemprego e pobreza, nas grandes metrópoles, transcende o poder de decisão das autoridades locais e requer um enfoque global para a questão urbana. Em conseqüência, urge participarmos da construção de um amplo debate em busca de alternativas de desenvolvimento que ampliem a sustentabilidade ambiental e a eqüidade social por meio de adequadas e sintonizadas políticas ambientais, urbanas e regionais, que levem a uma gestão democrática da apropriação e uso do território.

É necessário rever o processo produtivo dominante, de forma a evitar o excesso no consumo de energia, a degradação ambiental, o esgotamento dos recursos naturais, o desequilíbrio dos ecossistemas, enfim, a contínua e irresponsável ação danosa do homem no sistema de sustentação da vida. Importa crescer com sustentabilidade, objetivando melhores condições de vida dos povos sem desrespeitar os ecossistemas. Para a consecução deste trabalho, o Estado desempenha importante papel, sobretudo na execução de políticas públicas que propiciem ao cidadão um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Políticas e ações que respeitem o Direito de Propriedade, a iniciativa privada, o livre comércio e, por via de conseqüência, o meio ambiente, dentre outros que com ele interagem.

É forçoso constatar que o Brasil rural de outrora é hoje um país urbano, eis que cerca de 75% da sua população moram atualmente nas cidades e não mais no campo. As cidades incharam e o espaço é insuficiente, ou mal distribuído, para abrigar a todos. O parcelamento do solo é injusto e desumano, desrespeitando, não raras vezes, as normas ambientais. Essa é a realidade de muitos centros urbanos, mesmo de cidades ainda novas, como é o caso de Brasília.

Quando a ocupação urbana especulativa acaba por alojar populações economicamente mais enfraquecidas nos locais mais degradados e desestruturados, mormente na periferia das

regiões metropolitanas e, freqüentemente, nas áreas de entorno de mananciais, percebemos o quanto é desequilibrada e injusta a distribuição social dos prejuízos ecológicos, sempre muito mais próximos e impactantes para os mais pobres do que para os mais ricos. Ou seja, sob o manto promotor do desenvolvimento econômico e social, o homem, não raras vezes, interfere e degrada a natureza, gerando benefícios econômicos imediatos tão-somente a camadas economicamente mais privilegiadas, de que é exemplo o Distrito Federal.

O meio ambiente como política pública adotada oficialmente ─ reprisamos ─, aconteceu em 1981, quando da edição da Lei nº 6.938. Referida lei deu um novo direcionamento institucional e administrativo à proteção ambiental no Brasil, em conformidade com a importância constitucional conferida ao meio ambiente, considerado direito fundamental de todos. A partir daí, muitos textos de políticas públicas passam a enfocar a proteção ambiental e criam normas para a consecução de seus objetivos.

Entretanto, nem sempre essas políticas são devidamente implementadas e, muitas vezes, existe uma distorção na sua aplicação por parte dos governantes. A proliferação dos assentamentos, no entorno das unidades de conservação, é uma triste realidade, como é o caso do Distrito Federal. O Parque Nacional de Brasília teve a ocupação de seu entorno oficializada por lei distrital, em afronta não só às limitações legais da região, como também ao Estatuto da Cidade no que se refere ao impacto de vizinhança.

O Distrito Federal conta, hoje, com uma população de mais de 2 milhões de habitantes, segundo o censo-2000, do IBGE. Expande-se em área ocupada e cresce em população, assumindo, porém, características bem distantes das programadas por seus idealizadores. Esse acelerado crescimento, aliado aos crescentes reclamos de uma sociedade mais participativa, exige providências efetivas do Poder Público no controle do parcelamento irregular do solo que tantos prejuízos têm causado ao meio ambiente distrital.

Como único loteador e vendedor das suas parcelas de terra, o GDF somente há pouco se preocupou em estabelecer normas próprias para regular o uso do solo, não sentindo anteriormente necessidade de definir parâmetros para si mesmo. Assim, até 1992, não existia no Distrito Federal qualquer legislação que definisse a possibilidade de parcelamentos de terra serem efetuados por particulares, mesmo que suas glebas de terra estivessem localizadas em áreas urbanas, ou de expansão urbana. Essa intervenção estatal, sem regras definidas para a co-participação da iniciativa privada no parcelamento do solo urbano, provocou um desequilíbrio entre a oferta e a demanda por imóveis, especialmente para a população de média renda.

A falta de moradia e a falta de oferta formal de imóveis pelo Poder Público, a preços acessíveis a grande parte da coletividade, permitiram que os incorporadores clandestinos conseguissem ganhar espaço para a venda de seus empreendimentos. A partir daí, houve, ainda, um grande furor legiferante: de janeiro de 1997 até 2001, mais de 400 parcelas de áreas públicas, inclusive em praças, foram desafetadas pela Assembléia Legislativa Distrital por meio de leis complementares e mesmo por leis ordinárias, que definiram, inclusive, os preços a serem cobrados pelos seus futuros usos, como é o caso da Lei nº 2.015/98.

No processo de loteamentos clandestinos no DF, ficou visível ainda a grave omissão do Poder Executivo no âmbito da fiscalização do seu território. A situação evoluiu muito, de modo que a grilagem de terras privadas, e sobretudo públicas, tornou-se um processo praticamente irreversível nos dias atuais.

Quem chega ao Distrito Federal depara-se muitas vezes com dificuldades inesperadas, em face da imagem ainda prevalente de que Brasília é a cidade das oportunidades. A falta de habitação na capital do Brasil é calculada em cerca de 80 mil moradias. Esse fato tem acarretado invasões de terras públicas que se multiplicam a cada dia, à luz do dia, e abrigam tanto migrantes quanto pessoas que nasceram no DF, causando problemas ambientais, em flagrante desrespeito à legislação.

Títulos de propriedade e posse foram forjados e escrituras relativas a mais de 20 condomínios foram falsificadas, daí resultar grande parte das invasões irregulares. A imprensa escrita divulga amplamente que as ocupações ilegais contam com a ajuda do próprio Poder Executivo local, o qual instala energia elétrica e água na porta dos invasores, assunto que, aliás, já foi objeto de ação civil pública movida pelo MPDFT contra a CAESB e o próprio DF, conforme consta do Anexo B.

A grilagem estimula a ocupação desordenada do solo, o que acaba com a vegetação nativa, aterra as nascentes de rios e esgota os recursos que poderiam durar por muitos anos. Ambientalistas já declararam que os prejuízos ambientais imediatos decorrentes do parcelamento irregular do solo – com a redução das áreas verdes e dos lençóis freáticos –, poderão tornar Brasília, em poucos anos, um lugar bastante comprometido ecologicamente para se viver.

Os mapas não deixam dúvidas. Estudos da Universidade de Brasília, baseados em fotos feitas por satélite, mostram a existência de um imenso conglomerado urbano que ultrapassa as fronteiras do Distrito Federal e se expande horizontalmente, de forma contínua, em municípios do entorno da região. Segundo recente levantamento do Departamento de

Geografia da UnB, a área urbana do DF cresceu 80,58% de 1990 a 2000. São 72.298 hectares onde vive uma população de 2.043.100 habitantes, se se considerar apenas os limites geográficos. No entanto, as manchas populacionais indicam que, pelo menos, 2,6 milhões de cidadãos têm seu dia–a-dia interligado à capital do país. Os técnicos estudaram essa ocupação territorial do DF e observaram que, entre 1990 e 2000, a mancha urbana no DF aumentou em uma velocidade espantosa, praticamente dobrando de tamanho em 10 anos.

A água que chega, hoje, às casas de 300 mil moradores de ocupações irregulares é sugada de uma profundidade média de 150m e, em 90% dos casos, sem os cuidados técnicos exigidos pela lei para evitar danos à natureza, como a contaminação do próprio reservatório natural no subsolo. A poluição de mananciais e a destruição da vegetação no DF estão fazendo desaparecer as nascentes, afetando também a formação dos lençóis freáticos.

Em suma, a ausência de adequado planejamento habitacional gera ocupação urbana desordenada, em total desrespeito à legislação ambiental, agravando a situação já preocupante no DF. Esse quadro exige a tomada de consciência da população, além de decisões urgentes por parte de nossos governantes. A busca pela sustentabilidade do desenvolvimento econômico, aliada à efetividade na aplicação da legislação ambiental, precisa acontecer também aqui no centro do país, antes que a deterioração do meio ambiente alcance proporções insustentáveis.

É imprescindível, portanto, que se pense em novas formas ou modalidades de regularização fundiária no DF, sem que sejam cometidas ilegalidades, garantindo-se à parcela significativa da população o acesso digno à moradia, com o simultâneo respeito ao meio ambiente. Mormente, que o nosso legislador local não se valha de subterfúgios vedados no ordenamento jurídico, de que é exemplo a Lei Complementar Distrital n° 690, de 30.12.2003, que teve recentemente declarada a sua inconstitucionalidade (ADIn n° 2004.00.2.000371-6, Rel. Des. Mário Machado), uma vez que desenvolvimento não é sinônimo de crescimento desordenado.

Desenvolvimento, dentre outras características, significa a cidade ter saneamento nas moradias e setores, ter ar puro para respirar, água potável, higiene, transporte, ou seja, crescer economicamente de forma compatível com a preservação ambiental. Desenvolvimento não é, pois, sermos oprimidos pela altura dos edifícios nem esmagados pelo trânsito, ensurdecidos pelo barulho da cidade, ou termos a visão bloqueada ou poluída por propaganda. É a população ter qualidade de vida, obtida naturalmente quando o desenvolvimento é sustentado. Com efeito, as políticas para promover a sustentabilidade do desenvolvimento precisam

considerar o fato de que as políticas ambientais devem, pela natureza do problema ambiental e de exploração de recursos naturais, cruzar horizontalmente os setores da atividade econômica.

A Declaração do Rio de Janeiro, em 1992, apresentou um dos documentos mais importantes da história das políticas sobre meio ambiente, eis que estabeleceu compromissos de governos de várias nações com uma nova ordem internacional capaz de sustentar um desenvolvimento eqüitativo e com segurança ambiental. A Rio-92 veio ratificar o princípio da sustentabilidade do desenvolvimento, consagrado como um dos seus objetivos fundamentais.

Um ponto marcante da Declaração foi a definição de que o desenvolvimento sustentável está orientado para: i) garantir aos seres humanos o Direito à vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza (Princípio 1); ii) assegurar que a proteção do meio ambiente deverá constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá considerar-se de forma isolada (Princípio 4); iii) levar os países desenvolvidos a reconhecerem a responsabilidade (primordial) que lhes cabe na busca pelo desenvolvimento sustentável internacional (Princípio 7); iv) fazer com que os Estados reduzam e eliminem os sistemas de produção e consumo insustentáveis, bem como fomentem políticas demográficas apropriadas (Princípio 8); e v) exigir que os Estados cooperem, aumentando o saber científico mediante intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos, bem como intensificando o desenvolvimento, a adaptação, a difusão e a transferência de tecnologias, novas e inovadoras (Princípio 9).

Ademais, a Agenda 21 teve por objetivo um processo de envolvimento entre governo e sociedade, influindo nas políticas públicas de forma a alterar a mudança do padrão de desenvolvimento para a sustentabilidade. Com o propósito de definir estratégias para esse desenvolvimento, a Agenda 21 foi, na Eco-92, o principal compromisso assumido pelos 179 países da Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. A última etapa dessa Agenda foi a Conferência Sobre o Desenvolvimento Sustentável ocorrida em Johannerburgo (África do Sul), em 2002, que avaliou, dez anos depois da Eco-92, os acordos firmados para a formação do desenvolvimento sustentável no mundo.

Infelizmente, constata-se que os compromissos firmados em 1992, pelos países que se dispuseram a preservar o meio ambiente, não foram cumpridos sequer parcialmente, máxime no tocante à ajuda econômica e tecnológica dos países ricos, que não se concretizou. Os Estados Unidos, país mais rico e poluidor do planeta, nada fizeram para conter os prejuízos ambientais nem forneceram recursos para outros países com essa finalidade.

Realmente, o tema da Rio+10 foi a promoção do crescimento econômico sem destruição da natureza. Uma das propostas foi tirar do papel as boas intenções descritas na Agenda 21, documento em que se definiram os acordos para conter a degradação ambiental e estancar a pobreza. Uma agenda com obrigações e sugestões no direcionamento da aplicação dos recursos públicos. Cobrou-se dos países ricos, na oportunidade, o cumprimento dos compromissos de defesa do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, firmados por ocasião da ECO-92, que praticamente não saíram do papel. Os investimentos das nações mais desenvolvidas se resumiram à metade do que era em 1992.

É preciso, portanto, mostrar ao mundo como conservar os nossos recursos naturais, a nossa Amazônia, o nosso Pantanal, a nossa Mata Atlântica e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento econômico. Além disso, demonstrar aos países ricos a necessidade premente de se mudar padrões mundiais de produção, hoje altamente prejudiciais ao meio ambiente.

Com efeito, o Direito Internacional, no século XX, diferentemente de períodos anteriores, transformou-se de um complexo de normas de auto-limitação dos Estados, em um conjunto de normas que estabelecem deveres positivos aos principais atores da cena internacional, transmudando-se de um Direito de auto-limitação para um Direito de solidariedade. Passou de normas que regulavam tão-só os confrontos entre Estados, para ser o regulador da cooperação entre eles, estabelecida esta como um dever, de natureza impositiva.

Nascido na segunda metade do século XX, em face das decisões dos governos dos Estados, o Direito Internacional do Meio Ambiente, a nova vertente do Direito Internacional, tratou dos fenômenos característicos de nossos dias: um Direito que se volta, em particular, para o estabelecimento de normas de cooperação. Antes, vários tratados e convenções aludiam ao mesmo assunto, sobre temas vizinhos, organismos tinham competências paralelas, ações políticas globais entre os Estados estavam sem coordenação. Tudo isso estava a indicar completa falta de racionalidade na condução dos assuntos relativos ao meio ambiente, no âmbito global.

Com a Conferência de Estocolmo, em 1972, aconteceu o grande divisor de águas. Dela resultou a fixação de 26 princípios e de um plano de ação contendo 109 resoluções a serem observados pelas nações envolvidas. A internacionalidade ou a globalidade das políticas ambientais passou a levar em conta os diferentes níveis de ação ambiental de cada país, suas características estruturais, culturais e sociais, além do respeito às suas riquezas, sem perda da sua autonomia.

No Brasil, a Carta Política de 1988 representou um marco para o meio ambiente. Pela primeira vez, na história constitucional pátria, foi destinado um capítulo ao meio ambiente, considerado progressista e paradigmático, que elevou o meio ambiente a pré-requisito essencial à sadia qualidade de vida, consignando que a sua preservação às gerações presentes e futuras é uma atribuição de todos.

Entretanto, no Distrito Federal, a norma constitucional prevista no art. 225 ainda não obteve os efeitos desejados, porquanto sua implementação não é efetiva, a despeito de todo o trabalho nesse sentido por parte de ONGs e do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Há contradição entre o discurso e a prática do governo do Distrito Federal em relação ao trato das questões ambientais.

Na verdade, os órgãos públicos distritais, responsáveis pela fiscalização da preservação da natureza, só agem até um certo limite, mesmo porque muitas decisões emanadas do próprio Poder Executivo local são, por vezes, arrefecidas pela força política do poderio econômico e, por vezes, pelas influências políticas protetoras de interesses meramente individuais, em detrimento dos interesses maiores da coletividade.

O cidadão brasiliense cada vez mais se conscientiza do seu relevante papel na efetiva aplicação do ordenamento jurídico. Todavia, em relação à legislação ambiental, isso parece ser possível somente com a comunhão de esforços das Instituições e o comprometimento pessoal, diuturnamente renovado, para com os princípios da democracia e com os valores da justiça e da eqüidade.

A propósito, os dados levantados ao longo do desenvolvimento desta tese, junto à imprensa escrita e televisionada, Ministério Público e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, demonstraram a inefetividade da legislação ambiental no âmbito do DF. Não obstante as inúmeras ações civis públicas impetradas pelo *Parquet*, poucos resultados se observam na preservação e/ou recuperação do meio ambiente da região, posto que a teia de desmandos administrativos e o descomprometimento da esfera legislativa distrital, aliados à morosidade do Poder Judiciário local, facilitam sobremaneira os assentamentos ilegais, com graves prejuízos ao meio ambiente.

Vimos que as atribuições do Ministério Público tiveram grande espaço nos trabalhos da Assembléia Constituinte de 1988. Daí a responsabilidade do Órgão Ministerial de verdadeiro agente, ou importante alavanca impulsionadora do Poder Judiciário. A partir disso, a Carta Política contemplou como função institucional do *Parquet* a de promover o inquérito civil e a

ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Apesar do crescente trabalho do MPDFT, em relação aos problemas ambientais do Distrito Federal, e dos inegáveis esforços de organizações não-governamentais locais, é preciso reconhecer que as ações desenvolvidas provaram ser insuficientes para neutralizar e/ou impedir a deterioração da qualidade do meio ambiente da região, situação agravada, nos últimos tempos, pelo irregular parcelamento do solo decorrente do *déficit* habitacional de Brasília.

Decisões judiciais parecem permanecer à mercê das conveniências de políticos e empresários inescrupulosos e ao sabor de soluções casuísticas, quase sempre com prejuízos ao meio ambiente. O ranço conservador de juízes ainda se faz presente, porquanto preservam o antigo conceito de propriedade, dificultando o surgimento de um novo regime jurídico que atue sob uma ótica social-democrática.

É lamentável constatar o apego de alguns juristas à visão histórica, dogmática e arcaica em relação ao Direito Ambiental, mantendo vivos normativos já superados, segundo a ideologia liberal. Ademais, parte do Poder Judiciário, por razões diversas, resiste a assumir o seu papel preponderante de fazer justiça social. Felizmente, uma outra parcela da magistratura aos poucos adere às tendências modernas do Direito, ao assumir sua função constitucional de defesa do meio ambiente.

Sabe-se que o Direito de Propriedade e o Direito ao meio ambiente têm igual dignidade constitucional e são direitos fundamentais de natureza econômica. É necessário, portanto, que os senhores juízes não se esqueçam de que o exercício do Direito de Propriedade pressupõe uma função social, igualmente prevista constitucionalmente, de respeito aos recursos naturais nela contidos.

Na verdade, o texto constitucional de 1988 ainda carece de maior concretização. Esse fato nos leva a supor que a saída para a maior efetividade das normas seja o surgimento de movimentos político-sociais que busquem a realização dos valores proclamados na Carta Magna. Uma mobilização social capaz de fazer com que tais objetivos – entre eles a qualidade de vida para os cidadãos e a superação definitiva das desigualdades regionais – saiam do papel e, assim, com fundamento na dignidade da pessoa humana, realmente possamos construir uma sociedade livre, justa, solidária e ambientalmente sadia para as presentes e futuras gerações. É preciso uma consciência ecológica capaz de levar nossos governantes, o

próprio Poder Judiciário e os nossos legisladores, à adoção de políticas dirigidas à sustentabilidade do desenvolvimento e, em conseqüência, à preservação ambiental.

Com efeito, não há na doutrina e na jurisprudência pátria consenso e uniformidade quanto à questão da função socioambiental da propriedade. Os operadores do Direito utilizam-se dos mais diversos argumentos e fundamentos para estabelecer interpretações equivocadas, ultrapassadas e contraditórias no que pertine à real função da propriedade no contexto ambiental, bem como em relação à indenizabilidade das restrições ambientais impostas pelo Poder Público à propriedade. É forçoso reconhecer que há graves contradições nas teses esposadas pelos integrantes de Poder Judiciário. Os argumentos utilizados nas decisões já se encontram superados e as forçadas interpretações que impõem à matéria, em conjunto com as extensões e exceções juridicamente inadmissíveis retiram a efetividade da legislação ambiental, diminuem a força normativa dos próprios julgados e enfraquecem o próprio poder jurisdicional, pela falta de credibilidade de seus julgados.

Decisões do TJDFT, analisadas ao longo desta pesquisa, demonstram que a defesa do meio ambiente ainda não é matéria colocada em primeiro plano por parte de nossos operadores do Direito, especialmente por juízes. Prevalece ainda a equivocada concepção de que nosso meio ambiente tem fontes inesgotáveis de recursos. Resumidamente, foi possível retirar as seguintes conclusões de alguns julgados do TJDFT, envolvendo questões fundiárias do DF: i) a jurisprudência ainda vacila quando da ponderação dos direitos assegurados constitucionalmente, deixando entrever uma nítida opção pelo formalismo processual e/ou pelo Direito de Propriedade, quando em conflito com o direito ao meio ambiente; ii) desconsidera-se que a operação hermenêutica deve partir da Constituição que estabelece uma função social para a propriedade; iii) insistem os magistrados, não raras vezes, numa interpretação conservadora, que mais atende a direitos individuais, destituída do viés constitucional; iv) o posicionamento tradicional do operador do Direito dificulta a construção de uma nova concepção que efetivamente valore o meio ambiente e o eleve ao mesmo patamar de outros direitos assegurados constitucionalmente; v) percebe-se, na essência das ações civis públicas intentadas, que o MPDFT busca o equilíbrio entre o desenvolvimento social, o crescimento econômico e a preservação dos recursos naturais. Entretanto, as decisões proferidas pelo TJDFT por vezes não parecem demonstrar tal preocupação e modernidade, deixando de contribuir para mais um passo em direção à conscientização da sociedade e ao almejado desenvolvimento sustentável.

Portanto, as ações judiciais não se mostram efetivas, enquanto freios ao problema da degradação ambiental no DF. Isto é, embora de um lado o MPDFT se esforce por cumprir sua missão constitucional de defesa ambiental, de outro lado o Poder Judiciário local não tem absorvido os diferentes tipos de conflitos sobre o meio ambiente e não soluciona, com a rapidez desejada, muitas dessas questões, indicando, ademais, que o conservadorismo dos juízes dificulta a concretização do Direito Ambiental garantido constitucionalmente.

O emprego da ação civil pública como mecanismo de defesa da probidade administrativa tornou ainda mais evidente que o tema dos interesses difusos, além de jurídico, é também político, econômico e social. É inegável que os Promotores Públicos muito têm feito pelo sucesso da ação civil pública, sobretudo no tocante à preservação e recuperação do meio ambiente. Referida ação e o inquérito civil mudaram, substancialmente, o perfil do *Parquet* brasileiro. A despeito disso, reprisamos, em se tratando do DF, não se vêem resultados efetivos na preservação do meio ambiente, pois o Poder Executivo e Legislativo local não contribuem para esse mister e o TJDFT tem-se mostrado lento a ponto de permitir que as ações judiciais se arrastem por muitos anos.

É possível observar, nos julgados examinados, a maneira formal com que grande parte da jurisprudência do TJDFT apresenta sua argumentação, concentrando-se, por vezes, unicamente em aspectos lógico-formais da interpretação jurídica e não permitindo a influência de pontos de vista valorativos, ligados à justiça material. Constata-se, ainda, o apego de alguns magistrados, à visão histórica e ultrapassada do Direito de Propriedade.

Nossas conclusões são no sentido de que a dimensão da força normativa da Constituição e a delimitação do papel do Direito Ambiental no Estado Democrático de Direito previsto na Carta Magna de 1988 vão depender, sobremaneira, do engajamento de juristas brasileiros, membros do Ministério Público, demais operadores do Direito, doutrinadores, pesquisadores, professores etc, cerrando fileiras em prol do cumprimento do dispositivo constitucional de defesa do meio ambiente.

Nesse mister, é necessária uma nova postura hermenêutica, que pressupõe uma redefinição do papel do Poder Judiciário. O processo hermenêutico da norma deve ser a missão primeira do intérprete, na busca pela justiça social. Urge, portanto, uma nova hermenêutica jurídica que possibilite ao operador do Direito a compreensão dos problemas jurídico-sociais brasileiros de forma concatenada e considere a dignidade da pessoa humana como Direito fundamental constitucional a ser respeitado.

Também preocupante é a morosidade do processo judicial, com uma excessiva previsão de recursos e a tramitação absurdamente lenta de demandas nos tribunais, não obstante o avanço que se deu com a instituição dos Juizados Especiais. É lamentável constatarmos que a legislação ainda pouco consolidada e a complexidade de certos procedimentos acarretam injustiças, porque tardia a Justiça.

O Poder Judiciário brasileiro deve assumir um papel preponderante, até mesmo político, na busca pela efetividade da legislação ambiental. Já se pode observar progressos dentre juízes mais jovens no tocante à antiga rigidez lógico-formal das sentenças, em razão das exigências de justiça distributiva e, por conseqüência, dos imperativos de racionalidade material. Com efeito, se a tão esperada reforma da Justiça contemplar o aperfeiçoamento da legislação, o melhor aparelhamento do Poder Judiciário, aí inclusa a especialização de nossos juízes, maior efetividade obter-se-á na concretização do ordenamento jurídico.

Para a consecução dessa tarefa, exerce o Direito papel fundamental. A legislação ambiental poderia estabelecer, por exemplo, critérios antipoluentes a serem seguidos pelas empresas, de forma a que elas instalem mecanismos de recuperação ambiental. Além disso, melhor regular as atividades do Ministério do Meio Ambiente, concedendo-lhe maior competência e maior orçamento para desenvolver projetos de recuperação dos recursos naturais. Ao Ministério ou a uma Agência Nacional do Meio Ambiente caberia fixar padrões mínimos de qualidade ambiental para os Estados, que variariam conforme as características regionais.

Concomitantemente, propõem-se a alteração na legislação de forma a evitar-se subterfúgios processuais que protelem o pagamento de multas sem alterar a rotina de produção das empresas poluidoras. Para tanto, atrelar a liberação de financiamento pelas instituições públicas de crédito ao pagamento imediato das multas atrasadas, visando a expandir ou modernizar a atividade industrial.

Punições mais severas também se impõem, de forma a se inibir a sensação de impunidade que hoje incentiva atitudes inescrupulosas. No caso do DF, o desrespeito aos recursos naturais da região demonstram haver necessidade de se punir, com maior intensidade, as condutas de desrespeito às normas do uso do solo urbano e aos planos diretores. Tais crimes são os principais responsáveis pela degradação do nosso meio ambiente urbano distrital. Aliás, a maior severidade é antiga reivindicação de promotores de justiça do Distrito Federal especializados na investigação sobre grilagem de terras, que consideram muito branda a punição prevista na legislação.

Uma possível reforma do Sistema Jurídico brasileiro deveria refletir seriamente acerca da efetiva utilização dos instrumentos processuais existentes há muito no ordenamento jurídico. Referidos mecanismos devem contribuir para a agilidade da máquina judiciária. Instrumentos de filtragem no primeiro grau poderiam, por exemplo, impedir discussões inócuas nos demais graus de jurisdição. A implantação de Varas Especializadas em Direito Ambiental, a expansão de comarcas, de vagas para juízes, em todas as instâncias, para promotores e servidores auxiliares, aliada a mudanças estruturais de funcionamento, podem contribuir para dar maior agilidade ao Poder Judiciário.

Para a concretização do Direito é importante a gradual discussão da matéria com membros do Poder Judiciário, integrada às ações da sociedade civil e de outros atores estatais (Ministério Público, Defensorias Públicas etc). Ademais, é preciso cumprir a regra constitucional da função socioambiental da propriedade e fixar parâmetros modernos para a desapropriação ambiental. No nível empresarial, uma legislação que enfatize práticas e tecnologias mais eficientes e ambientalmente sadias e, no nível governamental, sair de um modelo jurídico de recuperação para um modelo de prevenção e precaução.

Registramos, assim, nossas conclusões sobre o trabalho desenvolvido, que repensa o Direito como instrumento importante à indissociabilidade do desenvolvimento econômico com a preservação dos recursos naturais. A matéria é instigante, porquanto cada vez mais exsurgem conflitos sociais como a questão fundiária do DF decorrentes, por exemplo, da inefetividade da função socioambiental da propriedade. A compatibilização do Direito Ambiental com políticas governamentais que com ele interagem é tarefa que se impõe, sejam de desenvolvimento econômico, de infra-estrutura, habitacional, ou outras que visem a assegurar a efetividade a dissídios emergentes. A adoção de uma nova postura do cidadão diante da evidência da diminuição e degradação dos espaços vitais reflete-se, pois, na ordem jurídica socioambiental.

Por isso — repetimos —, estudiosos e aplicadores do Direito devem intensificar as discussões sobre o assunto em seminários e/ou nos espaços acadêmicos em que atuam, de forma a contribuir com a pesquisa e a reflexão sobre o melhor tratamento dessas questões pelo Estado e pela própria sociedade. As metas de crescimento precisam contemplar a transformação do meio ambiente em fator de desenvolvimento, integrando políticas ambientalistas e de desenvolvimento econômico, fazendo do meio ambiente um fator de justiça social.

A concepção de hoje difere, acentuadamente, dos antigos planejamentos econômicos com visão apenas na geração presente, para usufruir, agora, o desenvolvimento planejado, posto que o desenvolvimento sustentável não prioriza o progresso imediato, setorizado, dirigido, por tempo certo e determinado. Antes, busca a globalização do desenvolvimento permanente, duradouro. Os recursos naturais, até para a perpetuação do homem, devem existir para as presentes e futuras gerações. Nesse sentido, a Agenda 21, a Eco-92 e a Rio+10 imprimiram, por necessário, maior comprometimento das nações para o atingimento desse objetivo global.

Em suma, sobressai-se desta tese que:

i) para alcançarmos a efetividade da norma constitucional, expressa no art. 225, é necessário um esforço conjunto dos poderes constituídos e de toda a sociedade, havendo um longo caminho a percorrer. Urge a absorção de mudanças no agir diário de cada cidadão, a atuação preventiva dos Órgãos Públicos, aliados à transposição de dogmas, com uma visão progressista capaz de propiciar uma prestação jurisdicional em consonância com a nova ideologia que permeia os direitos difusos, coletivos e individuais, em especial o Direito de Propriedade com a concretização da sua função social;

ii) o Brasil precisa estabelecer metas em relação à qualidade do meio ambiente. Isto pressupõe um bom programa de monitoramento, em todos os segmentos de produção, de preservação da qualidade das águas, do ar e dos solos, dentre outros, implementando os compromissos da Agenda 21 e da Rio+10;

iii) o crescimento da população e a sua concentração nos centros urbanos ensejam o uso irregular de terras, sobretudo públicas, com prejuízos ambientais. No Distrito Federal, o Poder Judiciário local não desconhece que os órgãos do Poder Executivo prestigiam os assentamentos ilegais, concedendo-lhes todas as estruturas de serviços públicos, instalações de água, telefone, energia elétrica etc. Assim, a solução dos conflitos fundiários ainda vivenciados em Brasília, passa, necessariamente, pela efetividade da ordem jurídica constitucional que deve estar calcada no interesse social, voltado à maioria. Essa tarefa deve contar com a efetiva atuação dos três poderes públicos, sobretudo, com um Poder Judiciário imparcial que atue de forma a fazer justiça social na aplicação da legislação ambiental;

iv) ao cidadão habitante da capital da República, cidade tombada, cabe conhecer, valorizar, apreciar e defender o patrimônio ambiental pertencente a toda a coletividade, e não só

de poucos inescrupulosos, posto que, quando nos apropriamos e defendemos esse patrimônio ambiental, mantemos nossa própria identidade e garantimos sua transmissão às futuras gerações. Assim, no interesse da proteção ao meio ambiente e da efetiva distribuição de justiça, a sociedade deve buscar assegurar, juntamente com o MPDFT, a efetividade da legislação ambiental no DF, conservando os recursos ambientais, hoje já bastante danificados e espoliados;

v) o Poder Judiciário deve efetivamente ser instrumento de realização de justiça social, fazendo a prestação jurisdicional, imparcial e independente, meio de distribuição igualitária de justiça aos desiguais, apoiando-se nas modernas técnicas de interpretação, legalmente permitidas, com a finalidade de extrair da legislação vigente as adequadas e necessárias medidas de justiça para os casos concretos. Nessa tarefa, incumbe aos juízes um relevante papel na defesa ao meio ambiente, assegurando pronto e eficaz controle jurisdicional da Administração Pública, por atos e/ou omissões praticados, quer na prevenção, quer nas reparações pecuniárias decorrentes da responsabilidade civil do Estado por danos ambientais;

vi) conclui-se que a efetividade da norma constitucional ambiental, no âmbito do Distrito Federal, não foi ainda suficientemente discutida entre os diversos personagens com ela envolvidos, em especial, adequadamente aplicada pelos operadores do Direito. Essa falta de efetividade agrava a manutenção e a preservação ambiental no DF, dificultando, ademais, a resolução de muitos problemas sociais e, em conseqüência, diminuindo a qualidade de vida do cidadão brasiliense – personagem principal do ambiente e razão de ser de todo o ordenamento jurídico;

vii) empresas, instituições, ONGs e Poder Público precisam caminhar juntos na busca pelo desenvolvimento sustentável. Nessa direção, parcerias firmadas entre grupos econômicos, Estado e sociedade civil organizada poderiam trazer bons resultados;

viii) ademais, políticas públicas precisam ser formuladas visando ao aprimoramento do Poder Judiciário local e, em conseqüência, à melhoria da prestação jurisdicional almejada pelo cidadão. Objetivando fazer valer o Direito, como instrumento eficaz na defesa ambiental, sugere-se alterações de dispositivos do Código de Processo Civil, sobretudo no atual sistema recursal civil. Certamente esta seria uma solução normativa, urgente e racional, para se enfrentar o estrangulamento de processos, ante a proliferação acumuladora de feitos individuais. Busca-se, assim, uma justiça verdadeiramente

acessível, aos milhares de jurisdicionados, que hoje padecem, ainda, de inúmeros obstáculos de ordem econômica, social e cultural;

ix) em relação às políticas públicas que podem levar ao rápido acesso à Justiça e ao aprimoramento da missão do Poder Judiciário, encampamos sugestão do juiz federal da Seção Judiciária do Ceará, Augustinho Lima Chaves, no sentido de que a democratização do acesso à Justiça poderá ser efetivada com a sinergia de quatro vertentes: i) o fortalecimento dos juizados especiais federais; ii) o aparelhamento da defensoria pública; iii) a oferta de cursos para a formação profissional do juiz; e iv) a criação de varas especializadas e mediadoras.[700] O magistrado chama a atenção para a seriedade com que deve ser encarada a formação do juiz, na opinião dele um elemento decisivo para a celeridade da Justiça. Para tanto, o juiz cita o JEF de São Paulo como modelo de acesso à Justiça do país, dando ênfase ao número de questões previdenciárias atendidas no Fórum, além do fato de ele ser totalmente informatizado, atender ao público durante doze horas diárias, realizar audiências coletivas, dentre outros avanços;

x) na presente tese, mais do que mostrar quão inefetiva é a legislação ambiental no Distrito Federal, suscitamos questões jurídicas que interagem com o Direito Ambiental, indicando algumas direções. Caminhos existem. Urge buscá-los, trilhando-os sem a necessidade de barrar o desenvolvimento. O art. 225 da CF é norma programática de enorme alcance jurídico, cujo conteúdo difuso e interdisciplinar permeia e capilariza quase todas as áreas do Direito de modo a que se efetive a promessa do constituinte brasileiro de preservação do meio ambiente para as atuais e futuras gerações;

xi) importante considerar que o Direito deve caminhar no sentido de desenvolver, sempre mais, a consciência crítica da sociedade em relação aos problemas ambientais e aos seus aspectos sócio-culturais, econômicos, políticos, científicos, tecnológicos, ecológicos e éticos;

xii) por tudo isso, é possível reafirmar minha crença num futuro melhor para a humanidade que passa, necessariamente, pela eliminação e/ou diminuição do desrespeito ao meio ambiente, o que se manifesta principalmente nos atos de respeito pelo próximo, e pela via, mormente, da efetividade na aplicação do Direito;

viii) finalmente, é preciso ressaltar que São Francisco de Assis, há 800 anos, já se sentia parte da natureza, vivendo numa relação direta com a terra, animais, plantas, água e ar. A lição de Francisco de Assis para um mundo que se afoga no individualismo, na busca do

[700] *Revista O Magistrado*. Publicação: IMAG-Instituto dos Magistrados do Distrito Federal, Ano 3, n° 14, mai-2003, p. 36.

poder e no consumismo exacerbado, é uma mensagem fraterna da partilha onde há lugar para todos, desde que vivendo com parcimônia e respeito para com a natureza e os outros irmãos.

Por fatores alheios a nossa vontade, não foi possível estender a pesquisa junto a tribunais de instâncias superiores no DF. Assim, sugerimos que futuros levantamentos sejam efetuados no âmbito dos tribunais superiores, de forma a se obter respostas, também naquela instância, para as causas da inefetividade da concretização do Direito Ambiental no DF e, máxime, se possa melhor contribuir para a formulação de futuras políticas públicas.

Como resultado desta tese, e a exemplo dos vigentes Estatuto da Criança e do adolescente e do Código de Defesa do Consumidor, que se têm mostrado mecanismos efetivos na defesa dos direitos do cidadão, além do recente Estatuto do Idoso, cremos também que um Estatuto Ambiental pode ser instrumento com maior efetividade para o meio jurídico. A falta de sistematização da legislação esparsa pertinente à matéria dificulta imensamente o conhecimento de todas elas, demanda um enorme trabalho de pesquisa e suscita dúvidas quanto à interpretação e à aplicação diante de um caso concreto. Nesse diapasão, visando a conceder uma dimensão maior à concretude do Direito Ambiental, na sua atuação interdisciplinar com os demais ramos do Direito, propomos defender junto ao Poder Legislativo a edição de um **Estatuto Ambiental,** nos termos do Projeto de Lei constante do Apêndice D.

REFERÊNCIAS

LIVROS:

1. ADEODATO, João Maurício L. A *Ética e Retórica: para uma teoria da dogmática jurídica.* São Paulo: Saraiva, 2002.

2. AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. 2ª ed., Brasília: IBAMA, 1996.

3. ALBUQUERQUE, Fabíola Santos. *Direito de Propriedade e Meio Ambiente.* Curitiba: Juruá Editora, 2000.

4. AMADO, A.M. Uneven Patters of Regional Development: Some Heterodox Interpretations. *Série Textos para Discussão.* Brasília: UnB, Departamento de Economia, 1996.

5. ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais**,** *in:* AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, pp. 473-493.

6. AZZARITI, Gaetano. *Problemi attuali di diritto costituzionale.* Milano: Giuffrè, 1951.

7. AZEVEDO NETTO, Domingos Theodoro de. *Política Urbana*: *Novos Instrumentos Para o Desenvolvimento Urbano.* São Paulo, 1990.

8. BARBOSA, Ruy. *Comentários à Constituição Federal Brasileira.* São Paulo, 1933, vol. 2.

9. BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1999.

10. _____. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira.* 4ª ed. ampl. e atual., Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

11. BASTOS, Celso Ribeiro; BRITO, Carlos Ayres de. *Interpretação e Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 1982.

12. BAUMOL, William J.; OATES, Wallace E. *Economics, Environmental Policy, and the Quality of Life*. New Jersey: Prentice-Hall, 1979, cap.15-16.

13. BELLIA, Vítor. *Introdução à Economia do Meio Ambiente*. Brasília: IBAMA, 1996.

14. BENJAMIN, Antônio Herman V. *Dano Ambiental, Prevenção, Reparação e Repressão, in*: o mesmo (coord.). São Paulo: RT, 1993.

15. BETTI, Emílio. *Teoria Generale della Interpretazione.* Milano: Giuffrè, 1990.

16. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 5ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

17. BRANDÃO, Cláudio. *Introdução ao direito penal: análise do sistema penal à luz do princípio da legalidade.* Rio de Janeiro: Forense, 2002.

18. BRUNO, Aníbal. *Direito Penal.* Tomo I. 5ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1967.

19. BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. *Gestão Ambiental: instrumentos e práticas.* Brasília: IBAMA, 1994.

20. CALABRESI, Guido.*The New Economic Analisys of Law: Scholarship, Sophistry or Self-Indulgence?* London: British Academy, 1981.

21. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador. Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas.* Coimbra: Coimbra Editora Limitada, 1994.

22. CAPONE, Dario; MERCONE, Mario. *Diritto ambientale.* Nápole: Ed. Scientifiche, 1996.

23. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria dos atos administrativos.* São Paulo: RT, 1973.

24. COASE, Ronald. The Problems of Social Costs*, in:* KUPPERBERG, Mark; BEITZ, Charles: *Law, Economics and Philosophy. A Critical Introduction with Applications to the Law of Torts*. Totowa, New Jersey: Roman and Allan Held, 1983.

25. COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação Constitucional*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.

26. COMETTI, J. P. *A Filosofia sem privilégios – Desafios do Pragmatismo.* Trad. de Fernando Martinho. Lisboa. Portugal: ASA, 1995.

27. COSTA NETO, Nicolau Dino de Castro; BELLO FILHO, Ney de Barros; COSTA, Flávio Dino de Castro. *Crimes e Infrações Administrativas Ambientais: comentários à Lei nº 9.605/98.* Brasília: Jurídica, 2000.

28. CRISAFULLI, Vezio: *La costituzione e le sue disposizione di principio.* Milano, 1952.

29. DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico.* São Paulo: Max Limonad, 1997.

30. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

31. DINIZ, Maria Helena. *Norma Constitucional e Seus Efeitos*. 4ª ed. atual., São Paulo: Saraiva, 1998.

32. ECO, Umberto. *Como se faz uma tese.* 14ª ed., São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 1998.

33. EKMEDKDJIAN, Miguel A. *Manual de La Constitución Argentina*. 2ª ed. atual., Depalma, 1993.

34. ENTERRÍA, Eduardo Garcia de; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramon. *Curso de Derecho Administrativo.* Madri: Civitas, 1977, vol. II.

35. FARIA, Guiomar T. Estrella. *Interpretação Econômica do Direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1994.

36. FARIA, José Eduardo. O Judiciário e o Desenvolvimento socioeconômico, *in:* o mesmo (org.). *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça.* São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

37. FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. Ação Civil Pública, Inquérito Civil e Ministério Público, *in:* MILARÉ, Édis (coord.). *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos.* 2ª ed. rev. e atual., São Paulo: RT, 2002.

38. FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Teoria da Norma Jurídica – Ensaio de Pragmática da Comunicação Normativa.* Rio de Janeiro: Forense, 1978.

39. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional.* 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 1990.

40. FIELD, Barry C. *Economiia Ambiental: Una Introduccioon.* Trad. de Leonardo Cano. Massachusetts: Department of Resources Economics. University of Massachusetts at Amherst. MCGraw-Hill, 1996, cap. 11-13.

41. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Controle da Administração Pública.* São Paulo: RT, 1991.

42. _____. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

43. FINK, Daniel Roberto. Alternativa à Ação Civil Pública Ambiental (Reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta), *in:* MILARÉ, Édis (coord.). *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos.* 2ª ed. rev. e atual., São Paulo: RT, 2002.

44. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Tutela do meio ambiente em face de seus aspectos essenciais: os fundamentos constitucionais do direito ambiental, *in:* MILARÉ, Édis (coord.). *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos*, 2ª ed. rev. e atual., São Paulo: RT, 2002.

45. FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais.* 1ª ed., São Paulo: RT, 2000.

46. GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método.* Petrópolis: Vozes, 1997.

47. GOMES, Orlando. *Direitos Reais*. 9ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1985.

48. GONÇALVES, Edilson Santana. *O Ministério Público no Estado Democrático de Direito*. Curitiba: Juruá, 2000.

49. GOODLAND, Robert. The environmental implications of major projects in the third world development, *in:* CLESTER, P. (editor). *Major project and the environment.* Oxford: Major Proj. Ass., 1989, pp. 9-34.

50. GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988-interpretação e crítica.* 6ª ed. rev. e atual., São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

51. GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Papel constitucional do Ministério Público e também Ministério Público: proposta para uma nova postura no processo civil, *in:* FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo (coord.): *Ministério Público, instituição e processo.* São Paulo: Atlas, 1997.

52. HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade.* Trad. de Flávio Seibeneicher. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, vol. I e II.

53. HEIDEGGER, Martin. *Ser e Tempo.* Petrópolis: Vozes, 1988, I.

54. HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição.* Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

55. JACOBS, M. *The Green Economy. Environment, Sustainable Development and Politics of the Future.* London and Massachusetts: Pluto Press, 1991, cap. 8-10.

56. JUCOVSKY, Vera Lúcia R. S. *Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais (Brasil-Portugal).* São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

57. KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito.* Trad. de João Baptista Machado. 6ª ed., 4ª tir., São Paulo: Martins Fontes, 2000.

58. KISS, Alexandre: *Droit international de l'environnement*. Paris: Pedonne, s/d.

59. KRELL, Andreas J. Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais, pp. 25-60, *in:* SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *A Constituição Concretizada: construindo pontes com o público e o privado.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

60. _____: *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha - Os (des)caminhos de um direito constitucional "comparado".* Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002.

61. _____: *Discricionariedade Administrativa e Proteção Ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

62. LARENZ, Karl. *Metodologia da Ciência do Direito.* Lisboa: Gulbenkian, 1989.

63. LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.* São Paulo: RT, 2000.

64. LEONARDI, Maria Lúcia Azevedo. Educação Ambiental e Teorias Econômicas: Primeiras Aproximações, *in:* ROMEIRO, A. R.; REYDON, B.P.; LEONARDI, M.L.A. *et alii* (org.). *Economia do Meio Ambiente: teoria, políticas e gestão de espaços regionais.* 2ª ed., Campinas: UNICAMP, 1999.

65. LEPAGE, Henry. *La Nouvelle Economie Industrielle.* Paris: Pruriel/Hachette, 1989.

66. LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *Democracia e Cidadania – O Novo Ministério Público.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

67. MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Ministério Público brasileiro: um novo ator político, *in:* VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (coords.). *Ministério Público II, democracia*. São Paulo: Atlas, 1999.

68. MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 7ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

69. MANCUSO, Rodolfo de C. A Ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas, *in:* MILARÉ, Edis (coord.): *Ação Civil Pública. Lei 7.347/85 – 15 anos.* 2ª. ed. rev. e atual., São Paulo: RT, 2002.

70. MARQUES, Benedito Ferreira. A Desapropriação da Propriedade Produtiva para fins de Reforma Agrária, *in: Revista Goiana de Direito Agrário*, a. 2., n. 2, dez-1998, pp. 63-69.

71. MARX, Karl. *Para a Crítica da Economia Política*. Trad. de Edgard Malagoli. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

72. MATEO, Ramón Martin. *Tratado de Derecho Ambiental.* 2 vols. Madrid: Editorial Trivium, 1991.

73. MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito.* 5ª ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1951.

74. MAZZILI, Hugo Nigro. *Manual do Promotor de Justiça.* São Paulo: Saraiva, 1991.

75. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22ª ed., São Paulo: Malheiros, 1997.

76. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 11ª ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

77. _____. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional.* 2ª ed., São Paulo: Malheiros Editora, 2000.

78. MENDES DE MORAIS, Dulce T. B. *A eficácia da Lei de Crimes Ambientais. Uma Avaliação Qualitativa.* Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Economia. Brasília (DF), ago-2000.

79. MILARÉ, Edis. A Ação Civil Pública em Defesa do Meio Ambiente, *in:* o mesmo (coord.). *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos.* 2ª ed. rev. e atual., São Paulo: RT, 2002.

80. _____. A Ação Civil Pública por dano ao ambiente, *in:* o mesmo (coord.). *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos.* 2ª ed. rev. e atual., São Paulo: RT, 2002.

81. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional.* 6ª ed., tomo I. Coimbra: Coimbra Editora Ltda., 1997.

82. MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. 4ª. ed. rev. e aum., Rio de Janeiro: Borsoi, 1963.

83. _____. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969.* Tomo 1. 3ª. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1987.

84. MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação civil pública em defesa do meio ambiente, *in:* MILARÉ, Edis (coord.). *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos.* 2ª ed. rev. e atual., São Paulo: RT, 2002.

85. MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública.* São Paulo: Dialética, 1999.

86. MORAES FILHO, Evaristo de. *O Problema da Sociologia do Direito.* Rio de Janeiro, 1950.

87. MORAIS, Alexandre de. *Direito Constitucional.* 5º ed., São Paulo: Atlas, 1999.

88. MOREIRA, Vital. *Economia e Constituição – para o conceito de Constituição e Economia.* 2ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 1979.

89. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e Discricionariedade.* 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1991.

90. MOTTA, Ronaldo Serôa da. Análise custo-benefício do meio ambiente, *in:* MARGULIS, S. (editor). *Meio Ambiente, aspectos técnicos e econômicos.* IPEA/PNUD, 1990.

91. MOTTA, Ronaldo Serôa; MENDES, Francisco Eduardo. Instrumentos Econômicos na Gestão Ambiental: Aspectos Teóricos e de Implementação, *in:* ROMEIRO, A. R.; REYDON, B. P.; LEONARDI, M. L. A. *Economia do Meio Ambiente*. *Teoria, Políticas e Gestão de Espaços Regionais.* Campinas: UNICAMP, 1997.

92. MUNHOZ, Dércio Garcia. *Economia Aplicada. Técnicas de Pesquisa e Análise Econômica.* Brasília: Editora UnB, cap. III, pp. 57-71.

93. MURPHY, John P. *O pragmatismo – De Peirce a Davidson.* Trad. de Jorge Costa. Coimbra: Edições ASA, 1993.

94. NADER, Paulo. *Introdução ao Estudo do Direito.* 12ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1995.

95. NEVES, Geraldo de Oliveira Santos. *Código Civil Brasileiro de 2002 – Principais Alterações,* Curitiba: Juruá, 2003.

96. NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica.* São Paulo: Acadêmica, 1994.

97. NUSDEO, Fábio. *Desenvolvimento e Ecologia.* São Paulo: Saraiva, 1975.

98. OLIVEIRA, Luciano; PEREIRA, Affonso Cezar. *Conflitos Coletivos e acesso à Justiça.* Recife: FUNDAJ, Editora Massangana, 1988.

99. OST, François. *La nature hors-la-loi? - l'écologie à l'épreuve du droit.* Paris: La découverte, 1995.

100. PACHECO, Carlos Américo. Uma Introdução à Problemática Regional Brasileira Pós-80*, in: Fragmentação da Nação*. Campinas: UNICAMP, IE, 1998, cap. 1.

101. PARETO, Vilfredo. *Manual de economia política*. 2ª ed., Nova Cultural, 1987 (Série Os Economistas). Trad. de J. G. Vargas Neto. Ed. italiana de 1909, 370p.

102. PASSOS, Lídia Helena Ferreira da Costa. Discricionariedade administrativa e justiça ambiental: novos desafios do poder judiciário nas ações civis públicas, *in:* MILARÉ, Edis (coord.). *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos,* 2ª ed. rev. e atual., São Paulo: 2002.

103. PEARCE, Charles S. *Environmental policy, benefits: monetary evaluation.* Paris: OCDE, 1989.

104. PEIXINHO, Manoel Messias. *Interpretação da Constituição e os Princípios Fundamentais: Elementos para uma hermenêutica.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

105. PEIXOTO, Matos. *Curso de Direito Romano*. 4ª ed., Rio: Haddad, 1960.

106. PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. Reforma Agrária – um estudo jurídico. Monografia. Edições CEJUP, 1993

107. PEREZ, Jesús González. *Manual de Practica Forence Administrativa*. Madrid: Civitas, 1992, p. 273

108. POLESE, Mário. *La localización de las actividades económicas en el espacio urbano. In Economía Urbana y Regional: introducción a la relación entre território y desarrollo.* Cartago/Costa Rica: Livro Universitário Regional, 1998, cap. 10.

109. POSNER, Richard. *Economic Analysis of Law*. Boston: Little Brown, 1977.

110. POSNER, Richard; LANDES, William M. *The Economic Structure of Tort Law*. Cambridge: Harvard University, 1987.

111. PRADO, L. Regis. *Crimes contra o ambiente: anotações à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.* 1ª ed., 2ª tir., São Paulo: RT, 1998.

112. REALE, Miguel. *Filosofia do Direito.* 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 1982.

113. _____. *Teoria Tridimencional do Direito. Situação Atual.* 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 1994.

114. RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Meio Ambiente cultural: tombamento – ação civil pública e aspectos criminais, *in:* MILARÉ, Edis (coord.). *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos,* 2ª ed. rev. e atual., São Paulo: RT, 2002.

115. ROMEIRO, A. R.; REYDON, B. P.; LEONARDI, M. L. A. *Economia do Meio Ambiente: Teoria, Políticas e Gestão de Espaços Regionais.* Campinas: UNICAMP, 1997, pp. 241-262.

116. RUIZ, José Juste. *Derecho Internacional Del Médio Ambiente*.Madrid: McGraw-Hill, 1999.

117. SACHS, Ignacy-Les. *Stratégies del'Ecodéveloppement, Economie et Humannisme.* Paris, 1980.

118. SAMPAIO, Francisco José Marques. *O Dano Ambiental e a Responsabilidade.* São Paulo: Forense, vol. 317.

119. SANTOS, Arthur Pio dos. *Desapropriação*. Brasília: Fundação Petrônio Portela, 1982, vol. 3.

120. SARAIVA, Paulo Lopo. *Garantia Constitucional dos Direitos Sociais no Brasil.* Rio de Janeiro: Forense, 1983.

121. SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 2ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

122. SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3ª ed., São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1998.

123. _____. *Direito Ambiental Constitucional.* 2ª ed., São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1995.

124. _____. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1995.

125. SILVA, Vicente Gomes da. *Comentários à Legislação Ambiental.* Brasília: W. D. Ambiental, 1999.

126. SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Internacional do Meio Ambiente – Emergência, Obrigações e Responsabilidades.* 2ª ed., São Paulo: Atlas S.A., 2003.

127. SOUSA, Antônio Francisco de: *Conceitos Indeterminados no Direito Administrativo.* Coimbra: Almedina, 1994.

128. SOUZA, Edgar B. Desenvolvimento Urbano na Década de 90, *in: Para a Década de 90: Prioridades e Políticas Públicas.* Brasília: IPEA/IPLAN, 1990, vol. 3.

129. STEPHEN, Frank H. *Teoria Econômica do Direito.* Trad. de Neusa Vitale. Rev. de Roberto Troster. São Paulo: Makron Books, 1993.

130. STOCO, Rui. *Responsabilidade Civil e Sua Interpretação Jurisprudencial: Doutrina e Jurisprudência*. 3ª ed. rev. e ampl., São Paulo: RT, 1997.

131. STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma Nova Crítica do Direito.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

132. SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo Ordenador.* 1ª. ed., 2ª. tir., São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1997.

133. TÁCITO, Caio. *O princípio da razoabilidade das Leis*. *Temas de Direito Público – Estudos e Pareceres.* Rio: Renovar, 1997.

134. TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. *Curso de Direito Constitucional* (org. de apostilas de suas aulas e atual. pela Profª. Maria Garcia). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

135. TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo: RT, 1982.

136. TOLOSA, Hamilton C. *Redistribuição da Renda, Mercado de Trabalho e Pobreza Urbana no Brasil.* Paris: CNRS, nov-1994, pp. 1-13.

137. UNGER, Roberto Mangabeira. *A Alternativa Transformadora – como democratizar o Brasil.* Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1990.

138. _____. *A segunda via: presente e futuro do Brasil.* São Paulo: Boitempo, mar-2001.

139. _____. *Conhecimento e Política*. São Paulo: Forense, 1978.

140. _____. *O Direito na Sociedade Moderna – Contribuição à Crítica da Teoria Social.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

141. VALLEJO, Manuel Diez de Velasco. La Jurisprudência Del Tribunal de Justiça de La Unión Europea em Materia de Medio Ambiente, *in:* BAPTISTA, Luiz Olavo e FONSECA, José Roberto Franco (coord.). *O Direito Internacional no Terceiro Milênio*. São Paulo: LTr, 1998, pp. 260-272.

142. VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. *Teoria Geral do Controlo Jurídico do Poder Público*. Lisboa: Cosmos, 1996, pp. 139-214.

143. VELJANOVSKI, Cento. *A Economia do Direito e da Lei: uma introdução*. Trad. de Francisco J. Beralli. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

144. VERDU, Pablo Lucas. *Curso de Derecho Político*. Madrid, 1976, vol. 1.

145. VIEIRA, Fernando Grella. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos: compromisso de ajustamento de conduta, *in:* MILARÉ, Edis (coord.). *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – 15 anos.* 2ª ed. rev. e atual., São Paulo: RT, 2002.

146. VIOLA, E. *et alii.* Confronto e Legitimação, *in:* SVIRSKY, E. & CAPOBIANCO, J. Paulo. *Ambientalismo no Brasil: passado, presente e futuro.* São Paulo: Instituto Sócio-Ambiental, Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 1997, cap. 3, pp. 27-49.

147. WEBER, Max. *Ensaios de Sociologia.* 3ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

ARTIGOS:

1. ADEODATO, João Maurício L. Bases para uma metodologia da pesquisa em direito. *Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito, Separata*, nº 8, pp. 201-224. Recife: Editora Universitária (UFPE), 1997.

2. _____. Ética, Jusnaturalismo e Positivismo no Direito. *Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito, Separata*, nº 7, pp. 199-216. Recife: Editora Universitária (UFPE), 1995.

3. ALPA, Guido. Interpretazione Economica del Diritto. *Rivista del Diritto Commerciale*, ano 79, Lul/Dec-1981.

4. AMADO, A.M. A Questão Regional e o Sistema Financeiro no Brasil: Uma Interpretação Pós-Keynesiana. *Estudos Econômicos,* vol. 7, nº 23, São Paulo, 1997, pp. 417-440.

5. BARBIER, Edward B. *et alii*. Valoração econômica das terras úmidas. Trad. de Maria do Carmo Zinato. *INFOÁGUA NOTÍCIAS*, vol. nº 2, nº 17, de 07.01.2001. Disponível em: http.//www.infoágua.org.br.

6. BARROSO, Luís Roberto. Proteção do Meio Ambiente na Constituição Brasileira. *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 1, 1993, pp. 58ss.

7. BASTOS, Celso Ribeiro. As modernas formas de interpretação constitucional. Disponível em: www.ibdc.htm.br/ap.ht

8. BAUMOL, W. J. On Taxation and the Control of Externalities. *American Economic Review*, June, 1972.

9. BENJAMIN, Antônio Herman V. Desenvolvimento Sustentável: um conceito juridicamente insustentável? *Anais do VI Seminário Internacional de Direito Ambiental,* no STJ, Brasília, maio-2002.

10. BORGES, Paulo Torminn. Importância do Direito Agrário no Desenvolvimento Social e Econômico. *Revista Goiana de Direito Agrário*, a. 2, nº 2. Goiânia, dez-1998, pp. 17-26.

11. BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. Função Ambiental da Propriedade. *Revista de Direito Ambiental,* ano 3, n. 9, jan/mar-1998, São Paulo: RT, pp. 67-85.

12. BRANDÃO, Antônio José. Moralidade Administrativa. *Boletim de Direito Administrativo,* v. 12, n° 2, pp. 62-72, fev-1996.

13. BRUM, Paulo Afonso; MENDES, Murilo. Meio Ambiente e Mineração. *Revista Consulex,* ano IV, nº 42, jun-2000.

14. CAMARGO, Amabílio J. Aires de. É possível conciliar desenvolvimento agrícola com preservação ambiental? *Ciência, Tecnologia & Meio Ambiente, Agência Brasil, Radiobrás*, 03/08/2001.

15. CARDOSO, Fernando Henrique. Primeiro Passo para o Desenvolvimento Sustentável. *Folha de São Paulo de 24.02.1993*, Cad. Brasil, Seção Tendências/Debates, pp. 1-3.

16. CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Breves considerações sobre as execuções contra a Fazenda Pública. *Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito*, *Separata* nº 9, Recife: Faculdade de Direito do Recife, 1998, pp. 35-69.

17. _____. Breves considerações sobre o controle da função administrativa e a plenitude da tutela jurisdicional. *Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito*, *Separata* nº 8, Recife: Faculdade de Direito do Recife, 1997, pp.77-116.

18. COELHO, Inocêncio Mártires. Programa de Curso de Mestrado e Doutorado em Direito. UFPE/UPIS. Disciplina: Direito e Cidadania. Hermenêutica e Direitos Fundamentais. Brasília, 2º sem-2000.

19. DALLARI, Adílson de Abreu. Administração Pública no Estado de Direito. *Revista Trimestral de Direito Público* nº 5, 1994.

20. DINIZ, Clélio Campolina. Mudanças Estruturais, Localização e Desenvolvimento Regional. Brasília: IPEA, 1991, p. 23.

21. DOTTI, René Ariel. A Atuação do Ministério Público na proteção dos interesses difusos. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*, ed. Especial, Porto Alegre, v. 19, 1986.

22. FERREIRA, Sérgio de Andréa. A Moralidade na Principiologia da Atuação Governamental. *Revista do Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 220, abr/jun-2000, pp. 121-138.

23. FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência Administrativa na Constituição Federal. *Revista de Direito Administrativo.* Rio de Janeiro, 220, abr/jun-2000, pp. 165-177.

24. FRANCO, Vera Lúcia Alves de A. M. O direito ambiental como instrumento de conscientização, justiça social, ética e cidadania. *Revista Goiana de Direito Agrário*, a.2, nº 2, dez-1998.

25. FREITAS, Gilberto Passos de. Das sanções penais na Lei nº 9.605, de 12.02.98. *Enfoque Jurídico,* mar/abr-1998.

26. GRINOVER, Ada Pellegrini. Ação coletiva fortalece proteção. *O Estado de São Paulo*, cad. Justiça, p. 8, 14.12.1991.

27. GUERRA, S.M.G. & HINOSTROZA, M. Questões ambientais e implicações econômicas: visão introdutória. *Revista de Direito Ambiental* 1 (2), 1999, p. 91.

28. GUIMARAES NETO, Leonardo. Ciclos Econômicos e Desigualdades Regionais no Brasil. *Cadernos de Estudos Sociais*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, jul/dez-1998, pp. 315-341.

29. KISS, Alexandre. Direito internacional do ambiente. *Textos*. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996.

30. KRAUSE, Gustavo. Lei de Crimes Ambientais entra em vigor**.** *Revista Meio Ambiente Industrial,* ed. 12, nº 11. São Paulo: Tocalino Ltda., mar/abr-1998.

31. KRELL, Andreas J. A Posição dos Municípios Brasileiros no Sistema Nacional de Meio Ambiente. *Revista dos Tribunais*, nº 709, nov-1994, pp. 7ss.

32. _____. Realização dos Direitos Fundamentais Sociais Mediante Controle Judicial da Prestação dos Serviços Públicos Básicos. *Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito*, nº 10, Recife: UFPE, 2000.

33. _____. Concretização do Dano Ambiental. Algumas objeções à teoria do risco integral. *Revista Direitos e Deveres* nº 1, Maceió: CJUR da UFAL, 1997, pp. 9-38.

34. LECEY, Eládio. O Direito Penal na Efetividade da Tutela do Meio Ambiente. *Anais do VI Seminário Internacional de Direito Ambiental,* no STJ, em mai-2002.

35. MANGUEIRA**,** Carlos Otaviano de M. Função Social da Propriedade e Proteção ao Meio Ambiente: Notas sobre os Espaços Protegidos nos Imóveis Rurais. *Revista de Informação Legislativa,* ano 37, n. 146, abr/jun-2000, Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 2000, pp. 229-249.

36. MARQUES, Benedito Ferreira: A Desapropriação da Propriedade Produtiva para fins de Reforma Agrária. *Revista Goiana de Direito Agrário*, a. 2., n. 2, dez-1998.

37. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Eficácia das Normas Constitucionais sobre Justiça Social. *RDP,* 1981**.**

38. _____. Prestação jurisdicional dos interesses legítimos no Direito Brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, nº 176. Rio de Janeiro: FGV, abr/jun-1989.

39. MILARÉ, Edis. Tutela penal do ambiente segundo a Lei nº 9.605/98 – Parte I. *Revista Meio Ambiente Industrial.* Ed. 15, nº 14. São Paulo: Tocalino Ltda., set/out-1998.

40. MUSETTI, Rodrigo Andreotti. Os Estudos de Hans-George Gadamer, o Pensamento de Santo Tomás de Aquino e a Hermenêutica Jurídico-Ambiental. Disponível em: www.infojus.com.br/area1//rodrigo2.html, em 25.10.00.

41. NEVES, Geraldo de Oliveira Santos: A teoria da Imprevisão no Direito Positivo Brasileiro. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil,* Rio de Janeiro, 1972, vol. 9.

42. NOGUEIRA, Jorge Madeira: Espaço: o seu (mau) tratamento pela teoria econômica. *Revista Espaço e Geografia,* nº I, ano I, 1998, pp.13-24.

43. NOGUEIRA, Jorge M.; PEREIRA, Romilson R. Critérios e Análise Econômicos na Escolha de Políticas Ambientais, Departamento de Economia da UnB,1999, p. 155.

44. OLIVEIRA, Glauberson Aquino.: A Perspectiva Ambiental Diante do Desenvolvimento Econômico. Disponível em: www.infojus.com.br/area 1//glauberson%20oliveira.html, em 25.10.00.

45. OLIVEIRA, Luciano. Os direitos humanos como síntese de igualdade e da liberdade: Ensaio para superar alguns impasses. *Caderno de Estudos Sociais,* v. 8, nº 1., jan/jun-1992, pp. 77-92.

46. POLINSKY, Mitchel; SHAVELL, Steven. A lei de execução. *Diário de Literatura Econômica,* mar-2000, vol. XXXVIII, pp. 45-76.

47. REALE JR., Miguel. A Lei Hedionda dos Crimes Ambientais. *Folha de São Paulo de 06.04.98.* Disponível em*:* www.geocities.com/Athens/Academy/3135/realejr.htm (acesso: 02.05.99).

48. REGO, George Browne. Brasil: tradição *versus* modernidade, um problema sócio-cultural e educacional. *Ciência & Trópico,* Recife, v. 27, n° 1, jan-jun, 1999, pp. 87-131.

49. SALES, Miguel. A Lei de Crimes Ambientais. Disponível em: www.infojus.com.br/miguelsales.htm (acesso: em 01.05.99).

50. SAMPAIO, Francisco José Marques. O Dano Ambiental e a Responsabilidade. *Revista Forense,* vol. 88, n° 317, pp. 115-127, jan-mar/1992.

51. SANTAYANA, Mauro. O Grande Erro, de 11.07.03, http://agênciacartamaior.uol.com.br, de 14.07.03.

52. SANTOS, Antônio Silveira Ribeiro. Contabilidade ambiental: novo paradigma de qualidade. *Revista Meio Ambiente Industrial*. Ed. 10, nº 9. São Paulo: Tocalino Ltda., nov/dez-1997.

53. SANTOS, Marcos André Couto. A Efetividade das Normas Constitucionais. *Revista de Informação Legislativa*, Ano 37, n°. 147, Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 2000, pp. 05-14.

54. SIMÕES, José Adolfo Gazabin. Passivo Pesado. *Gazeta Mercantil* de 29.03.00, Encarte "Por Conta Própria", p. 1.

55. SIQUEIRA FILHO, Élio Wanderley de. Infrações Penais ao Meio Ambiente. Disponível em: www.infojus.com.br. (acesso: 10.07.00).

56. SOUTO MAIOR, Gustavo. O Valor da Natureza. *Gazeta Mercantil,* em 13.01.00.

57. TÁCITO, Caio. Poder de Polícia e seus Limites. *RDA* 27/1, jan-mar/1952.

58. STEINBERGER, Marília. A relação meio ambiente – meio urbano: do global para o local. *Revista Humanidades,* nº 41, 1997, pp. 32-39.

59. TOLOSA, Hamilton C. Os Novos Desafios da Política Urbana na Era do Real. *Revista Planejamento e Políticas Públicas n° 15*, jun/97, pp. 19-35.

60. ULHÔA, Joel Pimentel: Direito e Justiça. *Revista Goiana de Direito Agrário,* a.2, n. 2, dez-1998.

61. VALENTE, Marcela. Integração, meio ambiente e pragmatismo. *Tierramérica – Medio Ambiente y Desarrollo.* Disponível em: www.tierra.net/2001/0408/particulo.shtml (Acesso: 30.05.2002).

62. VIEIRA, Oscar Vilhena. Império da Lei, ou da Corte? *Revista da Faculdade de Direito da USP*, º 21. São Paulo: mar/abr/mai-1994.

63. VIEIRA, Roberto dos S. Aspectos Gerais da Implementação da Lei Ambiental no Brasil e nos Estados Unidos da América*. Revista de Direito Ambiental* nº 0, s/data.

64. WIEDMANN, Sônia Maria Pereira. O Direito de Propriedade e as Unidades de Conservação. *Anais do VI Seminário Internacional de Direito Ambiental,* no STJ, em mai-2002.

65. ZAAROUR, Gisele.: Licenciamento Ambiental. *Boletim Informativo Oliveira Neves e Associados nº 28,* ano 3, ago-2001, p. 6.

66. _____: Questões Ambientais: Auditoria. *Boletim Informativo Oliveira Neves e Associados nº 27,* ano 3, jul-2001, p. 4.

REVISTAS E JORNAIS:

1. American Economic Review, June, 1972.
2. Gazeta Mercantil, dias: 13.01.00, 15.03.00, 16.03.00, 29.03.00, 26.06.00, 27.07.2001, 30.07.01, 22.10.2001.
3. Harward Law Review, v. 53, nº 3, jan-1940.
4. Jornal Correio Braziliense, dias: 02.02.99, 26.05.99, 14.12.99, 22.03.00, 20.06.00, 13.07.00, 11.10.00, 27.01.01, 13.05.01, 10.06.01, 24.06.01, 02.07.01, 04.07.01, 15.02.02, 02.05.02, 15.05.02, 16.05.02, 06.06.02, 04.07.02, 05.07.02, 15.07.02, 03.08.02, 14.09.02, 15.09.02, 21.09.02, 22.09.02, 23.09.02, 02.10.02, 04.10.02, 07.10.02, 09.10.02, 11.10.02, 12.10.02, 15.10.02, 19.10.02, 26.10.02, 27.10.02, 29.10.02, 31.10.02, 16.11.02, 24.11.02, 28.11.02, 01.12.02, 02.12.02, 03.12.02, 04.12.02, 05.12.02, 06.12.02, 07.12.02, 08.12.02, 10.12.02, 11.12.02, 17.12.02, 19.12.02, 01.01.03, 05.01.03, 15.01.03, 16.01.03, 19.01.03, 20.01.03, 23.01.03, 24.01.03, 29.01.03, 30.01.03, 31.01.03, 01.02.03, 03.02.03, 06.02.03, 07.02.03, 08.02.03, 11.02.03, 14.02.03, 18.02.03, 21.02.03, 23.02.03, 26.02.03, 27.02.03, 28.02.03, 10.03.03, 11.03.03, 12.03.03, 13.03.03, 01.04.03, 09.04.03, 10.04.03, 11.04.03, 14.04.03, 15.04.03, 27.04.03, 28.04.03, 30.04.03, 06.05.03, 08.05.03, 12.05.03, 13.05.03, 19.05.03, 21.05.03, 22.05.03, 23.05.03, 24.05.03, 25.05.03, 26.05.03, 27.05.03, 28.05.03, 29.05.03, 30.05.03, 26.06.03, 30.06.03, 01.07.03, 03.07.03, 04.07.03, 08.07.03, 10.07.03, 11.07.03, 16.07.03, 17.07.03, 18.07.03, 21.07.03, 22.07.03, 23.07.03, 29.07.03, 19.08.03, 21.08.03, 22.08.03, 26.08.03, 28.08.03, 02.09.03, 03.09.03, 04.09.03, 05.09.03, 12.09.03, 17.09.03, 18.09.03, 23.09.03, 24.09.03, 30.09.03, 06.10.03, 07.10.03, 10.10.03, 11.10.03, 12.10.03, 15.10.03, 17.10.03, 18.10.03, 20.10.03, 21.10.03, 22.10.03, 23.10.03, 28.10.03, 29.10.03, 30.10.03, 31.10.03, 01.11.03, 03.11.03, 05.11.03, 09.11.03, 11.11.03, 13.11.03, 15.11.03, 16.11.03, 18.11.03, 19.11.03, 21.11.03, 22.11.03, 23.11.03, 25.11.03, 26.11.03, 27.11.03, 28.11.03, 29.11.03, 02.12.03, 03.12.03, 04.12.03, 05.12.03, 09.12.03, 10.12.03, 11.12.03, 12.12.03, 15.12.03, 18.12.03, 19.12.03, 24.12.03, 26.12.03, 29.12.03, 30.12.03, 31.12.03, 01.01.04, 06.01.04, 18.01.04, 19.01.04, 22.01.04, 23.01.04, 26.01.04, 27.01.04, 29.01.04, 03.02.04, 04.02.04, 06.02.04, 08.02.04, 09.02.04, 18.02.04, 20.02.04, 25.02.04, 28.02.04, 04.03.04, 05.03.04, 10.03.04.
5. Jornal do Fórum Ambiental, abril/maio-2002.
6. Jornal Folha da Praia. Rio de Janeiro, nºs 2134, 2135, 2136 e 2139. Nov- 2001.
7. Jornal Folha de São Paulo, dias: 25.05.99, 13.12.99, 09.03.00, 10.03.00, 13.03.00, 20.03.00, 21.03.00, 22.03.00, 24.03.00, 08.06.00.
8. Jornal O Estado de São Paulo, dias: 14.12.91 e 02.11.97.
9. Jornal O Globo, dias: 17.10.02 e 27.10.02.
10. Revista AJURIS, nº 12, 1978, pp. 158-163.
11. Revista AJURIS, nº 47, 1989, pp. 179-194.
12. Revista Capitais-A Revista da ABAMEC/DF, ano I, nº 01, Brasília-DF, mai-2001.
13. Revista Consulex, ano IV, nº 42, jun-2000.
14. Revista da Faculdade de Direito da USP, º 21. São Paulo: mar/abr/mai-1994.
15. Revista da Ordem dos Advogados do Brasil, Rio de Janeiro, 1972, vol. 9.
16. Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, v. 29, jun-1988.
17. Revista de Derecho Privado, 1975.
18. Revista de Direito Administrativo nº 25. Rio de Janeiro, FGV.
19. Revista de Direito Administrativo nº 27/1. Rio de Janeiro, FGV.
20. Revista de Direito Administrativo nº 176. Rio de Janeiro: FGV, abr/jun-1989.
21. Revista de Direito Administrativo nº 220, Rio de Janeiro: FGV, abr/jun-2000.

22. Revista de Direito Ambiental nº 0, s/d.
23. Revista de Direito Ambiental 1 (2), p. 91.
24. Revista de Direito Ambiental, Ano 2, vol. 5. São Paulo: RT.
25. Revista de Direito Ambiental, Ano 3, nº 9, jan/mar-1988, São Paulo: RT.
26. Revista de Direito do Consumidor nº 36, out/dez-2000, pp. 241-245.
27. Revista de Informação Legislativa nº 137. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, jan/mar-1998.
28. Revista de Informação Legislativa nº 141. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, jan/mar-1999.
29. Revista de Informação Legislativa nº 146. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, abr/jun-2000.
30. Revista de Informação Legislativa n°. 147, Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 2000.
31. Revista Direitos e Deveres nº 1, Maceió: CJUR da UFAL, 1997, pp. 9-38.
32. Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, ed. Especial, Porto Alegre, v. 19, 1986.
33. Revista dos Tribunais, nº 709, nov-1994, pp. 7ss.
34. Revista DOW Notícias nº 98, ano XXII, abr/jun-2001, p. 1.
35. Revista El Outro Derecho, nº 1, Bogotá: ILSA, 1988.
36. Revista Espaço e Geografia, nº I, ano I, 1998, pp.13-24.
37. Revista Estudos Avançados nº 17. São Paulo: USP, 1993.
38. Revista Goiana de Direito Agrário, a. 1, nº 1. Goiânia, dez-1997.
39. Revista Goiana de Direito Agrário, a. 2, nº 2. Goiânia, dez-1998.
40. Revista Humanidades, nº 41, Brasília: UnB, 1997.
41. Revista Humanidades, nº 19. Brasília: UnB, 1988.
42. Revista Isto é Dinheiro nº 234, 20.02.02.
43. Revista Lua Nova nº 48. São Paulo, 1999.
44. Revista Meio Ambiente Industrial. Ed. 10, nº 9. São Paulo: Tocalino Ltda., nov/dez-1997.
45. Revista Meio Ambiente Industrial. Ed. 12, nº 11, São Paulo: Tocalino Ltda. mar/abr-1998.
46. Revista Meio Ambiente Industrial. Ed. 14, nº 13, São Paulo: Tocalino Ltda. jul/ago-1998.
47. Revista Meio Ambiente Industrial. Ed. 15, nº 14. São Paulo: Tocalino Ltda., set/out-1998.
48. Revista O Magistrado. Publicação: IMAG-Instituto dos Magistrados do Distrito Federal, Ano 3, n° 14, mai-2003.
49. Revista Questão nº 4, ano 1, pp. 24-35, 56-57, 64-69.
50. Revista Trimestral de Direito Civil nº 1. Rio de Janeiro: Ed. Depalma, jan/mar-2000, pp. 231-239.
51. Revista Trimestral de Direito Público, nº 1. São Paulo: Malheiros Editores Ltda.,1993.
52. Revista Trimestral de Direito Público nº 5. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1994.
53. Revista Trimestral de Direito Público nº 6. São Paulo: Malheiros Editores Ltda.,1994.
54. Revista Trimestral de Direito Público, nº 7. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1995.
55. Revista VEJA Especial, maio-2000.
56. Revista VEJA, dias: 19.04.00, 25.09.02, 02.10.02.
57. Revista UnB, ano I, nº 02, abr/jun-2001.
58. Rivista del Diritto Commerciale, ano 79, Lul/Dec-1981.

DOCUMENTOS:

1. Agenda 21. Brasília: MMA, 1996.

2. *Anais do VI Seminário Internacional de Direito Ambiental,* no STJ, em mai-2002. Palestrante: WIEDMANN, Sônia Maria Pereira. O Direito de Propriedade e as Unidades de Conservação.

3. *Anais do VI Seminário Internacional de Direito Ambiental,* no STJ, em mai-2002. Palestrante: LECEY, Eládio. O Direito Penal na Efetividade da Tutela do Meio Ambiente.

4. *Anais do VI Seminário Internacional de Direito Ambiental,* no STJ, Brasília, em maio-2002. Palestrante: BENJAMIN, Antônio Herman V. Desenvolvimento Sustentável: um conceito juridicamente insustentável?

5. Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito, Separata, nº 7. Recife: Editora Universitária (UFPE), 1995.

6. Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito, Separata, nº 8. Recife: Editora Universitária (UFPE), 1997.

7. Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito, Separata, nº 9. Recife: Editora Universitária (UFPE), 1998.

8. Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito, Separata nº 10, Recife: Editora Universitária (UFPE), 2000.

9. Anuário do Mestrado em Direito, Separata nº 5, pp. 207-242. Recife: Editora Universitária (UFPE), 1992.

10. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Separata de Conferências na Faculdade de Direito de Coimbra. Coimbra Editora, 1999/2000, pp. 155-173.

11. Boletim da Faculdade de Direito. Studia Jurídica, nº 48, Colloquia 6. Coimbra Editora, Universidade de Coimbra, 2000, pp. 323-345.

12. Boletim do Ministério da Justiça nº 388. Lisboa: 1989, p. 173.

13. Boletim INFOÁGUA NOTÍCIAS. CAESB, volume 2, número 17, jan/2001.

14. Boletim Informativo Oliveira Neves e Associados nº 27, ano 3, jul-2001, p. 4.

15. Boletim Informativo Oliveira Neves e Associados nº 28, ano 3, ago-2001, p. 6.

16. Caderno do Departamento de Economia da UnB. Brasília: UnB, 1999.

17. Cadernos de Estudos Sociais. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, jul/dez-1998, pp. 315-341.

18. Cadernos FUNDAP, nº 20, São Paulo, mai/ago-1996. Política Ambiental e Gestão dos Recursos Naturais.

19. Cartilha I "Meio Ambiente" do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, s/data.

20. Cartilha "Patrimônio Cultural – Conhecer, Valorizar e Preservar" do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, s/data.

21. Clipping Nacional da Assessoria de Comunicação Social do Ministério das Relações Exteriores, de 01.05.2001.

22. Clipping de Notícias, edição 954, 04.06.02.

23. Diário de Literatura Econômica, mar-2000, vol. XXXVIII, pp. 45-76.

24. Dissertação de Mestrado. MENDES DE MORAIS, Dulce T. B.. A eficácia da Lei de Crimes Ambientais. Uma Avaliação Qualitativa. Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Economia. Brasília (DF), ago-2000.

25. Material do Forum FIESP: O Brasil em busca de seu ativo ambiental, 1º Seminário: *Análise do Dano Ambiental e valoração do ativo*, São Paulo,13/12/2001.

26. Monografia. Reforma Agrária – um estudo jurídico. PEREIRA, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues: Edições CEJUP, 1993.

27. Pesquisa GAP – Grupo de Arquitetura e Planejamento. *Habitação Popular: Inventário da Ação Governamental.* Rio de Janeiro: FINEP, 1985, pp. 83-97, vol. I.

28. Prefácio de Paulo Luiz Netto Lôbo à obra de ALBUQUERQUE, Fabíola Santos: *Direito de Propriedade e Meio Ambiente.* Curitiba: Juruá Editora, 1999, p. 9

29. Programa de Curso de Mestrado e Doutorado em Direito. UFPE/UPIS. Professor Inocêncio Mártires Coelho. Disciplina: Direito e Cidadania. Hermenêutica e Direitos Fundamentais. Brasília, 2º sem-2000.

30. Relatório nº 1: Base conceitual e Hipóteses do Estudo, IPEA, Brasília, 1997.

31. Separata da Revista Arquivos do Ministério da Justiça, a. 47, nº 184, jul/dez-1994, Brasília, pp. 5-18.

32. Separata do Boletim de Ciências Econômicas, Coimbra: Faculdade de Direito, vol. XVII, 1974.

33. *Textos.* Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 1996.

LEGISLAÇÃO:

1. Código Civil Brasileiro.

2. Constituição Federal da República do Brasil.

3. Constituição da República Espanhola.

4. Constituição da República Italiana.

5. Constituição da República Portuguesa.

6. Decretos: nº. 3.179/99; nº 22.626/33; nº 88.351/83.

7. Lei Distrital nº 2574/00.

8. Leis: n°. 4.504/64; nº. 4.595/64; nº. 4.717/65; nº. 4.771/65; nº. 6.453/77; nº. 6.928/81; nº. 6.938/81; nº. 7.347/85; nº. 7.661/88; nº. 8.078/90; nº. 9.433/97; nº. 9.605/98.

9. Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa. São Paulo: Nova Fronteira, 1988.

10. Portaria IPHAN nº 314/87.

11. Resoluções CONAMA: nº. 1/86; nº. 20/86; nº. 237/97.

12. Súmulas STF: nº 93; nº 121; nº 473; nº 596.

13. Súmula STJ nº 30.

JURISPRUDÊNCIA:

1. AC nº 21.374, da Comarca de Goiânia – TJ/GO, de 29.09.88.
2. AC. nº 256.302-2 – TJSP, 16ª Câmara Cível.
3. ADIMC-2209/PI.
4. AGRAG-272167/SP.
5. AGRRE-248116/RS.
6. EI n°. 277.209-2/0-01 – TJ/SP, de 11.03.97.
7. HC 69.912-0-RS – STF.
8. HC 71373-4-RS/94.
9. Inf. STF 106, ADInMC 1.753-DF, de 16.4.98.
10. Inf. STF 122, HC 77.135-SP.
11. MS 21.689-DF (RTJ 162/3, AP 307-DF).
12. MS-23452/RJ.
13. RDA 183/151; RDA 184/192; RDA 191/194; RDA 197/100; RDA 198/123; RDA 199/173.
14. RDA 184/226, 1991 (MI 107-3-DF).
15. RDA 194/299, 1993, e RTJ 152/455, 1995, ADIn 855-2-PR.
16. RTJ 146/348.
17. RDA 200/242, 1995, ADIn 1.158-8-AM.
18. RE n°. 228.942/SC - STJ.
19. RE nº 1.285/GO – STJ, de 14.11.89.
20. RE nº. 140.224/SP - STF.
21. RE-222068/RS.
22. RE-262633/MS.
23. RE-273900/SC.
24. REED-206151/SP.

REDES DE COMPUTAÇÃO:

1. http.//www.infoágua.org.br.

2. www.ibdc.htm.br/ap.ht

3. www.ajure.com.br de 16.07.2001.

4. www.ajure.com.br de 16.07.2001.

5. www.infojus.com.br/area1//rodrigo2.html, em 25.10.00.

6. www.infojus.com.br/area 1//glauberson%20oliveira.html, em 25.10.00.

7. www.infojus.com.br/miguelsales.htm, em 01.05.99.

8. www.infojus.com.br., em 10.07.00.

9. www.geocities.com/Athens/Academy/3135/LeiAmbiental.htm, 02.05.99.

10. www.geocities.com/Athens/Academy/3135/realejr.htm, em 02.05.99.

11. www.geocities.com/RainForest/Vines/2920/luta.htm.

12. *www.*ambientebrasil.com.br, 07.01.2002, 11.01.2002, 15.01.2002, 23.01.2002, 09.02.2002, 14.02.2002, 07.03.2002, 10.04.2002, 16.04.2002, 10.05.02, 14.05.2002, 04.06.2002, 04.07.2002, 24.07.2002, 25.07.2002, 05.08.02, 27.08.2002.

13. http://agênciacartamaior.uol.com.br, de 14.07.03.

14. www.tierra.net/2001/0408/particulo.shtml.

20. www.tierra.net/2001/0408/particulo.shtml (acesso: 30.05.2002).

21. www.correioweb.com.br

APÊNDICE A

INFRAÇÕES AMBIENTAIS NO DISTRITO FEDERAL

2000-2004

INFRAÇÕES	FONTE
Ocupação desordenada do solo. A Carta Ambiental DF2000, redigida por ONGs Ambientalistas do Distrito Federal, denuncia a rápida deterioração da qualidade de vida na região em função da ocupação desordenada do solo e da má utilização dos recursos hídricos.	Jornal Gazeta Mercantil, 15.03.2000
Agressão a córregos. Projeto FLAMINGO no DF. ONGs acusam o empreendimento de prejudicar o meio ambiente da região, uma borda de chapada em que nascem vários córregos. Ambientalistas querem embargar obra.	Jornal Gazeta Mercantil, 16.03.2000
Poluição do Lago Paranoá. Um problema no tratamento de esgoto que é jogado no Lago causou o acidente. Um dos transformadores não funcionou e comprometeu a parte biológica. Os técnicos reconhecem que a água está 30% mais poluída. A Companhia de Água e Esgoto de Brasília (CAESB) é acusada de falta de manutenção.	Rede Globo de Televisão, DFTV, 18.03.2000
Poluição do Lago Paranoá. No Setor de Mansões do Lago Norte, pessoas lavam um ônibus e um caminhão no lago, jogando sabão e sujeira na água.	Rede Globo de Televisão, DFTV. 18.03.2000
Fracionamento de terrenos e descaracterização das APAs (Áreas de Preservação Ambiental). Preocupados com a descaracterização das APAs Gama/Cabeça-de-Veado e do Paranoá, os habitantes das regiões próximas ao lago uniram força para tentar vencer uma batalha que já dura anos. "Estão fracionando terrenos com até 25 metros de declividade no setor de mansões do Park Way e Dom Bosco. Essas divisões só poderiam ocorrer após o EIA/RIMA (Estudo de Impacto Ambiental)", exemplifica a diretora da União dos Amigos do Lago Sul (UAL), Natanry Ludovico Osório.	Jornal Correio Braziliense, 10.06.2001, Caderno Cidades, p. 21
Ocupações irregulares de terras, assentamentos e doação de lotes. Discurso do governador Joaquim Roriz na ONU desprezou a realidade que ele próprio ajudou a criar: as favelas-relâmpago. São invasões itinerantes que surgem da noite para o dia. Sem moradia, invasões sonham com os lotes prometidos por Roriz. Há dois anos, moradores da QS 11, no Areal, convivem com a falta de estrutura. Eles aguardam lotes do governo para deixar a invasão. "Não temos nem como contabilizar, ao certo, quantos focos de invasão existem no DF porque insistem em voltar. Tem invasão que já foi demolida cinco vezes", afirma o coronel Benjamin Ferreira Bispo, diretor do Sistema Integrado de Vigilância do Solo (Siv-Solo). O historiador Paulo Bertran, autor do livro *História da Terra e do Homem no Planalto Central*, explica que o *boom* das invasões no DF é coisa recente, dos últimos dez anos. A liderança-mor desse movimento, segundo ele, seria o próprio governador Joaquim Roriz. Mesmo que não tenha patrocinado ocupações irregulares, ele cometeu equívocos políticos, segundo o historiador, com a política dos assentamentos e da doação de lotes.	Jornal Correio Braziliense, 10.06.2001, Caderno Cidades, p. 18
Assentamentos irregulares. Homenagem em troca de lotes. Enquanto os sem-teto de Ceilândia fazem manifestação de agradecimento pelos lotes doados, os novos assentados de Santa Maria sofrem com falta de infra-estrutura. "A moradia é um direito constitucional, mas foi substituído pelo favor político, declara José Geraldo de Souza Jr., Diretor	Jornal Correio Braziliense, 10.06.2001, Caderno Cidades, p. 19

da Faculdade de Direito da UnB.	
Mananciais poluídos, entulho jogado em áreas públicas, gambiarras e obras irregulares. Brasília cresce à margem da lei e a desordem tolerada prejudica a qualidade de vida da população. A cidade ilegal, sem regras. 40% de toda a área urbana do DF é ocupada irregularmente e 500km^2 foram transformados em favelas, condomínios, assentamentos e vilas sem registro em cartório. "O próprio poder publico produziu o fenômeno da cidade ilegal", avalia Raquel Rolnik, professora do mestrado em urbanismo da PUC de Campinas e autora do livro *A Cidade e a Lei.*	Jornal Correio Braziliense, 24.06.2001, Caderno Tema do Dia, p. 6.
Invasões, loteamentos, assentamentos e até mesmo obras do governo provocam danos irreversíveis ao meio ambiente do DF. Aí esgoto, entulho e lixo são despejados sem critério em rios e áreas públicas. "São muitos os desrespeitos ao meio ambiente e ao patrimônio. As irregularidades patrimoniais são mais visíveis, mas as ambientais são mais dramáticas e com grave repercussão para todos", afirma Alexandre Camanho, Procurador da República.	Jornal Correio Braziliense, 24.06.2001, Caderno Tema do Dia, p. 7
Desrespeito ao projeto urbanístico de Brasília coloca em risco o título de Patrimônio da Humanidade conferido à capital do país. Dentre as irregularidades estão a construção do estacionamento do *shopping* Píer 21, nas margens do Lago Paranoá; do supermercado Extra, no final da Asa Norte; de apart-hotéis, no Setor de Clubes Norte; e de coberturas, nas superquadras do Plano Piloto. "A cidade vem sendo modificada aos poucos. As irregularidades se espalham sem qualquer controle", afirma o promotor Libânio Alves, da Promotoria de Defesa da Ordem Urbanística (PROURB). A Promotoria já entrou com várias ações na Justiça para coibir intervenções no patrimônio da cidade.	Jornal Correio Braziliense, de 24.06.2001, Caderno Tema do Dia, pp. 8-9
Agressão a nascentes. A professora Jeanini Falfifi, da Faculdade de Engenharia Florestal da UnB lembra a importância da vegetação nativa para a preservação das nascentes. No Parque Ecológico Canjerana, por exemplo, durante o parcelamento de terrenos no Setor de Mansões Urbanas Dom Bosco o quinto terreno de uma dessas unidades foi implantado justamente sobre mata ciliar, o que não ocorreria se fosse respeitada a legislação ambiental.	Jornal Correio Braziliense, 24.06.2001
Desapropriação ilegal de terras. Os ministros do TCU aprovaram a realização de auditoria porque a União é dona de 49% das ações da empresa estatal do DF, a TERRACAP. Antes o trabalho era feito somente pelo TCDF. A auditoria foi pedida pelo Ministério Público junto ao TCU e pela Comissão de Fiscalização da Câmara dos Deputados. Os dois órgãos basearam-se em indícios de irregularidades apontadas na CPI da Grilagem da Câmara Legislativa do DF, de 1995.	Jornal Correio Braziliense, 02.07.2001, Caderno Últimas
Fracionamento de lotes em APA's. Entidades e ONGs defendem áreas do Gama Cabeça de Veado e do Paranoá. "O que queremos é o cumprimento da lei", disse a professora da UnB, Jeanine Felfifi, que integra o grupo de pessoas preocupadas com a preservação da vida silvestre no DF. A proposta ao GDF pede a observância de disposições legais vigentes por parte das Administrações Regionais e pela Secretaria de Assuntos Fundiários, nas autorizações para fracionamento de lotes, nas concessões e permissões para uso da terra em APAs.	Jornal Correio Braziliense, 04.07.2001
Invasões de terras no DF. A criação da APA do Planalto Central é uma das grandes preocupações para resolver a questão das invasões públicas na Capital Federal. Segundo o ministro do Meio Ambiente, Sarney Filho, a integração visa, além da preservação ambiental o desenvolvimento sustentável o que passa pela ocupação ordenada da área do DF.	www.ambiente brasil.com.br, 11.01.2002, com informações da Agência Brasil
Invasão de terras públicas. Polícia Federal investiga cobrança irregular feita por cooperativa em terreno da União invadido há cinco meses no Paranoá. Quem está ilegalmente na área é ameaçado de despejo se não pagar para entidade que organizou a ocupação.	Jornal Correio Braziliense, 15.02.2002, Caderno Cidades, p. 8
Invasão de área pública. As invasões de áreas públicas não acontecem	Jornal Correio Braziliense,

só nas comerciais do Plano Piloto. Na QI 17 do Lago Sul, um toldo erguido irregularmente em 100 m^2 o terreno do Fashion Park, um shopping que funciona no local desde dezembro passado. (...) Os puxadinhos, como são conhecidas as invasões de áreas públicas pelos comércios, ressurgiram com tudo no carnaval. Empresários do Plano Piloto aproveitaram o feriadão, quando os fiscais estão em recesso, para invadir.	15.02.2002, Caderno Cidades, p. 9
Licença irregular para empreendimento imobiliário da TERRACAP. O Ministério Público quer revogar a licença ambiental do que será o futuro Park Sul, o novo empreendimento imobiliário da TERRACAP. Previsto para ter condomínios fechados, com prédios de até 25 andares, o projeto está na mira de procuradores. Eles descobriram que a licença não tem validade, porque foi dada sem autorização do IBAMA.	Jornal Correio Braziliense, 02.05.2002, Coluna Valéria Blanc, p. 31
Parcelamentos irregulares de terras públicas. Cerco à grilagem. O Ministério Público Federal pedirá o seqüestro de bens de mais de cem pessoas envolvidas em parcelamentos irregulares de terras da União. A maior parte loteou chácaras na Colônia Vicente Pires, em Taguatinga. Muitos deverão responder por cinco tipos de crime, quais sejam: Lei 4.947, art. 20 (ocupação irregular de terra pública); Lei 6.766, art. 50 (parcelamento irregular do solo); Lei 9.605, art. 40 (crime ambiental, danos às Unidades de Conservação); Lei 2.848, art. 288 (formação de quadrilha); e Lei 9.613 (lavagem de dinheiro). De acordo com Celso Antônio Três, procurador da República "não podemos deixar que as pessoas que enriqueceram ilicitamente, graças ao parcelamento de áreas públicas, sigam impunes". 358 lotes agrícola formavam a Colônia Agrícola Vicente Pires, inicialmente. 75, apenas, são mantidos com a finalidade agrícola. 283 viraram condomínios com até 36 lotes cada.	Jornal Correio Braziliense, 15.05.2002, Caderno Cidades.
Desrespeito ao meio ambiente. Diversão popular versus destruição ambiental. Piscinão do Lago Norte preocupa pelos estragos e descaso do GDF. A sociedade brasiliense ganhou há mais de dois meses uma nobre área de lazer entre os trechos 5 e 6 do Setor de Mansões do Lago Norte. O empreendimento foi patrocinado pela administração regional e o local tem um nome atrativo: Piscinão do Lago Norte. Na verdade, uma mistura de praia com piscina. Para sua implantação, foi necessária a retirada de grande parte da flora nativa.	Jornal do Fórum Ambiental, abr/mai-2002, p. 1, capa e 8
Muito asfalto no Parque de Águas Claras. O parque Ecológico Águas Claras, inaugurado em maio de 2002 está cercado, mas ainda revela áreas degradadas e, em vez de recuperação, recebeu asfalto para garantir o Cooper matinal da comunidade. Segundo um dos diretores a Associação de Moradores e Amigos do Parque, as pessoas temem pelo futuro das três nascentes que ainda resistem no local, próximo às duas principais vias do bairro. "A criação do parque foi vetada pelo governo há dois anos, mas os moradores se mobilizaram e o veto foi derrubado", conta o diretor. "Queremos agora o direito de defender o parque".	Jornal do Fórum Ambiental, abr/mai-2002, p. 3
Monumento natural sufocado pelo crescimento. Um efeito previsível está causando um boom de crescimento nos condomínios irregulares da região da APA São Bartolomeu. A especulação imobiliária, que já havia chegado à DF 140, alcança ritmo impressionante. A estimativa é que quando a 3ª ponte do Lago Sul estiver concluída o local apresente uma densidade populacional maior que as dos Lagos Sul e Norte juntos. "Tudo legalizado", dizem os corretores que vendem lotes nos 23 condomínios às margens do Córrego Caixeta, onde está a outrora protegida Cachoeira do Tororó. Pelo decreto 17430/96 ela é um dos 15 Monumentos Naturais do DF e o segundo em grau de necessidade de proteção ambiental.	Jornal do Fórum Ambiental, abr/mai-2002, p. 5
Crime ambiental no PADF. O proprietário do módulo 14 do PADF, um dos maiores produtores de soja da região, derrubou três hectares de mata, desviou o curso do córrego Forquilha e começou a terraplenar o terreno para construir uma barragem e depois instalar um pivô central, para irrigar a produção de soja da propriedade.	Jornal do Fórum Ambiental, abr/mai-2002, p. 6

Desrespeito ao meio ambiente. Indústrias são construídas em lotes distribuídos sobre nascentes, em Ceilândia. Quem passa em frente à Área de Desenvolvimento Econômico (ADE) da Ceilândia, próxima à QNN 26, sequer imagina o grau de destruição ambiental no lugar. Se algum curioso decidir transitar pelas ruas sem asfalto, logo vai encontrar água minando entre as construções inacabadas. E mais: muito lixo ao redor das nascentes.	Jornal do Fórum Ambiental, abr/mai-2002, p. 1, capa e 8
Condomínios irregulares por cima da Justiça. Donos de lotes nos condomínios Privê Lago Norte I e II, incentivados por projetos aprovados na Câmara Legislativa, desrespeitam ordem judicial e constroem casas na beira do Lago Paranoá. Perto do local, surgem novas ocupações. Os proprietários afirmam que a área está sendo regularizada pela Câmara Distrital. A promotora Alessandra Queiroga, do Ministério Público, rebate a justificativa dos moradores dizendo que "a aprovação dos índices de ocupação não significa que os condomínios podem ser ocupados. A regularização é um processo complexo e não se resolve só com projeto na Câmara".	Jornal Correio Braziliense, 16.05.2002
Invasão de terras. O geólogo e ambientalista Múcio Nobre pede ação de investigação junto ao Procurador-Geral do Ministério Público do Distrito Federal, no caso da Tomada de Preços para a realização de estudos de impacto ambiental na chamada "Invasão da Estrutural" em Brasília.	*Clipping* de Notícias, edição nº 954, de 04.06.2002
Grileiros ameaçam área de proteção. Polícia Militar apreende caminhão e flagra homens abrindo buracos para demarcar lotes em APA no Lago Sul. Terras invadidas abrigam mananciais que abastecem o Lago Paranoá. Sete marcas de tiros e pichações. Assim está a placa da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) que limita a APA Gama/Cabeça-de-Veado, no Lago Sul. O quadro é a síntese da onda de invasões que o local vem sofrendo nos últimos dois meses. Tentativa de suborno e demarcações no meio da noite assustam os moradores da QI 17 e do Setor de Mansões Dom Bosco. A APA do Lago Paranoá também sofreu, em março, parcelamento irregular, em 107 hectares, na QI 29 do Lago Sul.	Jornal Correio Braziliense, 06.06.2002, Caderno Cidades.
Degradação ambiental em nascente do córrego Sobradinho. O conselheiro do Fórum Ambientalista do Distrito Federal, João Arnolfo Carvalho, e moradores da região de Sobradinho denunciaram hoje à imprensa a degradação ambiental em uma nascente do córrego Sobradinho e a exploração indevida da região que fica próxima à APA da Cafuringa.	www.ambiente brasil.com.br, de 04.07.2002, com informações da Radiobrás
Ocupação irregular de terras públicas. Condomínios irregulares. Delegado é acusado de favorecer expansão. Testemunhas acusam Francisco Crizanto de comandar derrubada no Prive I para permitir ocupações clandestinas. Gravações telefônicas revelam como o policial e Marcos Barreto combinaram a terraplanagem dos novos lotes.	Jornal Correio Braziliense, 05.07.2002, Caderno Tema do dia, p. 7
Mercado de lotes. Advogado que teve conversas gravadas pela polícia transforma o condomínio Prive em um balcão de negócios e afirma ter muita influência entre juízes. Segundo Marcos Barreto, "advocacia tem que ter esperteza". A ampliação de um loteamento irregular amparado por um delegado de polícia não é a única revelação do *grampo* feito no telefone de Manoel Barreto. A escuta mostra o tipo de relação que o advogado mantém com seus clientes, com colegas de profissão e até com adversários. Confirma ainda que a Comissão Parlamentar de Inquérito, feita pela Câmara Legislativa em 1995, já havia revelado que lote é moeda valiosa no Distrito Federal.	Jornal Correio Braziliense, 05.07.2002, Caderno Tema do dia, p. 8
Ocupação irregular de terras públicas. Condomínios irregulares. A especulação imobiliária no condomínio Prive I do Lago Norte, um loteamento nobre às margens do Lago Paranoá, tem a assistência de um delegado de polícia. Escutas telefônicas feitas com autorização judicial flagraram Francisco Crizanto, titular da 24ª Delegacia de Polícia, em Ceilândia, oferecendo cobertura policial para permitir a expansão	Jornal Correio Braziliense, 15.07.2002, Capa

clandestina do condomínio irregular. As conversas foram gravadas entre dez/2000 e jan/2001, quando Crizanto era responsável pela 9ª DP,no Lago Norte. Para salvaguardar os novos posseiros e evitar a fiscalização da Delegacia Especial do Meio Ambiente, o delegado gravado em flagrante pediu três lotes a Manoel Barreto. À época, Barreto era advogado da síndica do Prive I, Leila Burached. "Eu vou querer o meu é para a campanha", disse Crizanto ao advogado. O policial é candidato a deputado distrital pelo PSD. Ele e Barreto são acusados pelo MPDFT por crime de corrupção. Crizanto se diz vítima de perseguição política.	
Área devastada no Guará: crime ambiental, parcelamento irregular do solo e porte ilegal de armas. A polícia civil desarticulou na manhã de ontem um esquema responsável pelo parcelamento clandestino de terras no Guará, a 11 km de Brasília. Segundo o Delegado, houve remoção da vegetação original de cerrado e promoção de queimadas na área.	Jornal Correio Braziliense, 03.08.2002, Caderno Cidades, p. 12
Propina para regularizar condomínios ilegais. Divulgação de fita de vídeo em que o ex-secretário de Assuntos Fundiários Odilon Aires revela existência de esquema de propina para regularizar condomínio acaba com a tranqüilidade no comitê de campanha do governador Roriz e aliados.	Jornal Correio Braziliense, 14.09.2002, Caderno Tema do dia, p. 6
***Laranja* era dono de condomínio irregular.** A história do parcelamento de terra do Condomínio Alto da Boa Vista, de que trata o chamado dossiê Passos, tem mais de 50 anos e envolve acordos, documentos falsos e processos judiciais. Existem várias pendências de regularização do condomínio.	Jornal Correio Braziliense, 14.09.2002, Caderno Eleições 2002, p. 7.
Propina para regularizar condomínios ilegais. Procuradores da República mandam a Polícia Federal investigar o envolvimento de políticos de Brasília em doação de lotes e recebimento de dinheiro para a regularização de condomínios irregulares. O MPF teve acesso à gravação feita pelo empresário Márcio Passos. O procurador Celso Três garante que irá investigar o caso. "Vamos apurar os fatos. A União tem 49% das terras em poder da Terracap. Por isso, o caso é da competência federal". Ele admite que a constituição ilegal de condomínios no Distrito Federal não seria possível sem a conivência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. "Há muita omissão, diz. Segundo ele, a grilagem é crime de ocupação indevida de área da União, de parcelamento ilegal do solo, de estelionato, de corrupção, de formação de quadrilha, de sonegação fiscal e de lavagem de dinheiro.	Jornal Correio Braziliense, 14.09.2002, Caderno Eleições 2002, p. 8.
Propina na Câmara Distrital - Grilagem e corrupção na aprovação de projetos. Lei aprovada na Câmara Legislativa, em Janeiro, beneficiou um condomínio fantasma que, no papel, fica situado em uma área pública ao lado da Ermida Dom Bosco, à margem do lago Paranoá, no Lago Sul. Outros três loteamentos inexistentes também foram incluídos pelos parlamentares em leis elaboradas pelo governo e suspeitas de trem sido fraudadas. Ações em tramitação mostram que as mesmas pessoas estão por trás da criação de condomínios. Os *laranjas* são usados como testemunhas ou encarregados de cobrar prestações, ajuizar ações de manutenção de posse e registrar a propriedade.	Jornal Correio Braziliense, 15.09.2002, Caderno Eleições 2002, pp. 6-7.
Loteamentos irregulares. Governador Roriz vira refém de irmãos Passos. Aliados do governo temem divulgação de conteúdo de novas fitas e preparam uma ofensiva para amanhã, na Câmara Legislativa. Uma das idéias é apoiar oposição em CPI para apurar denúncias de recebimento de propina contra distritais. O Empresário Márcio Passos critica a hipocrisia de políticos e avisa que tem informações pesadas.	Jornal Correio Braziliense, 15.09.2002, Caderno Eleições 2002, pp. 8-9.
Venda irregular de terras públicas e regularização de condomínios residenciais. O Ministro do STJ, José Delgado, determinou que a Polícia Federal ouça três secretários do DF e o presidente da Câmara Legislativa Distrital. Segundo denúncias dos irmãos Passos, eles são suspeitos de envolvimento, junto com o governador Roriz, candidato à reeleição, na venda irregular de terras públicas e regularização de condomínios residenciais.	Jornal Folha de São Paulo, 21.09.2002

Condomínios ilegais. Relatório do Ministério Público revela que irmãos Passos mantêm rede de informantes e de advogados que usam truques jurídicos para conseguir a regularização de condomínios ilegais. "O juiz é enganado pelo depoimento de uma testemunha industrializada, forjada. Os grileiros transplantam goiabeiras e bananeiras para a área e alegam que fizeram benfeitorias", diz Safe Carneiro, Presidente da OAB-DF."A grilagem está provocando um prejuízo de R$ 1,8 bilhão para o DF. O relatório do MP mostra que o Estado se confundiu com a grilagem e a Secretaria de Assuntos Fundiários foi aparelhada pelo crime organizado", disse o Deputado Distrital Rodrigo Rollemberg.	Jornal Correio Braziliense, 22.09.2002, Caderno Eleições 2002, p. 8.
Grilagem de terras no DF. Sindicalistas protestam contra a grilagem de terras no DF. Um grupo de representantes da CUT protesta contra a grilagem de terras no DF. Eles montaram um estande de "venda de lotes" em frente ao Congresso Nacional para fazer o loteamento simbólico da Esplanada dos Ministérios. O nome "Condomínio Esplanada" foi colocado no estande que tem como "corretor Odilote Aires, referência ao deputado distrital do PMDB, Odilon Aires, acusado por Márcio Passos de receber propina para legalizar condomínios no DF.	Jornal Correio Braziliense, 23.09.2002, Caderno Últimas.
Grilagem de terras. Milhares de pessoas fazem passeata no Eixão Sul para condenar a grilagem no Distrito Federal e pedir a volta da moralidade e da decência na política brasiliense. A passeata reuniu moradores, sindicalistas, militantes de partidos de oposição e candidatos. Manifestantes pediam a apuração das denúncias de participação de aliados do governo no grilagem de terras.	Jornal Correio Braziliense, 23.09.2002, Capa e Caderno Eleições 2002, p. 6
Depredação do patrimônio territorial. A questão fundiária no DF está longe da solução definitiva. A ausência de uma política efetiva para ordenar a ocupação territorial das 19 regiões administrativas de Brasília é o pano de fundo para a desordem que se instalou na capital federal. Por causa da desorganização fundiária, a sociedade brasiliense assiste à depredação do patrimônio territorial, provocada pela ação de grileiros, agressões ao meio ambiente e exploração política.	Jornal Correio Braziliense, 23.09.2002, Seção Opinião, Visão do Correio, p. 4
Grilagem de terras públicas. Em detalhes mínimos e hilários, vídeo mostra como aliados do governador do DF grilavam terras públicas. 'Se ser amigo de pessoas é crime, eu, por exemplo, teria muitos criminosos aqui que eu sou amigo."Com essa frase dita durante entrevista à rádio CBN na semana passada, o governador do Distrito Federal, Joaquim Roriz, tentou explicar o caso mais rumoroso da temporada: a denúncia de que seus amigos e aliados comandam a máfia da grilagem de terras públicas em Brasília. Pedro Passos, apontado como grande grileiro do DF, candidato à Câmara Distrital: seu slogan é "o amigo do governador".	Revista VEJA, 25.09.2002, Seção Justiça, pp. 114-115
Grilagem de terras. Ligação revela que governador do DF protege os interesses de grileiros de terras. Há alguns anos, Brasília tem sido a paisagem de um escândalo subterrâneo – a lenta, gradual e segura grilagem das terras urbanas. Nos últimos meses, um grupo de investigadores começou a obter sinais eloqüentes de um sintoma ainda mais nefasto: o de que a máfia da grilagem, que chega à ousadia de ocupar terras na vizinhança do Palácio do Planalto, teria se infiltrado no próprio governo do Distrito Federal.	Revista VEJA, 02.10.2002, Seção Brasil, p. 54.
Parcelamento ilegal de terras. O candidato do PT à presidência da República, Luiz Inácio Lula da Silva, não tem dúvidas: "A grilagem de terras em Brasília é feita por quadrilhas que contam com a conivência de pessoas do próprio governo". Em entrevista ao Correio, Lula afirma que, eleito presidente, vai adotar ações – em conjunto com o Poder Judiciário – para impedir a prática do parcelamento ilegal de terras.	Jornal Correio Braziliense, 02.10.2002, Caderno Eleições 2002, p. 13
Irregularidades nos condomínios. TJDF investiga fraudes em cartório. Conexão Passos. Desde Abril, a corregedoria do Tribunal de Justiça inspeciona cartórios do DF. Processos foram abertos contra irregularidades, que vão desde adulteração de datas a substituição de escrituras. Duas escrituras forjadas foram usadas na legalização do RK.	Jornal Correio Braziliense, 02.10.2002, Caderno Eleições 2002, p. 12

Grilagem de terras. Em um auditório lotado por funcionários, presidente da Terracap nega ter recebido lotes e chácaras e descarta hipótese de se afastar para garantir isenção das investigações sobre grilagem. **Reação contra a grilagem.** Cartas de protesto, passeata e um ato para sensibilizar a população do DF são as armas que a sociedade civil encontrou para combater a grilagem de terras públicas no DF.	Jornal Correio Braziliense, 02.10.2002, Caderno Eleições 2002, p. 14
Abuso de Poder. Em denúncia entregue ao TER, procuradores eleitorais pedem a cassação de registro do candidato Roriz por abuso de Poder. A vice Maria de Lourdes Abadia e mais dois ex-secretários também são incluídos na investigação do MP local. Os casos de acusação: Invasão do Setor de Indústria de Ceilândia, Invasão do Condomínio Del Lago/Itapuã e Promoção pessoal por meio de Programas Habitacionais.	Jornal Correio Braziliense, 04.10.2002, Caderno Eleições 2002
Grilagem de terras. Cem fitas de vídeo e escutas telefônicas envolveram o GDF em denúncias de grilagem de terra e condenaram o governador a uma nova disputa, jogando-o no segundo turno das eleições.	Jornal Correio Braziliense, 07.10.2002, Capa
Grilagem de terras. Escutas reforçam acusações de envolvimento do GDF com grilagem. As escutas ilustraram a maneira como o loteamento foi criado e a participação de cada denunciado na grilagem da área. Trechos das gravações mostraram a existência de uma rede de tráfico de influência no governo, na qual se destacam os irmãos Pedro e Márcio Passos, o presidente da TERRACAP, Eri Varella, e o próprio governador Joaquim Roriz.	Jornal Correio Braziliense, 07.10.2002, Caderno CorreioWeb
Grilagem de terras públicas no DF. Governistas escapam de depor na polícia. STJ aceita pedido de aliados de Roriz para cancelar os depoimentos na PF no processo que apura grilagem de terras públicas no DF. O processo que corre no STJ – Notícia Crime 175 – foi aberto há dois anos para desvendar por que decretos e outros atos de Roriz na sua gestão anterior (1991-1994) coincidem com interesses econômicos dos irmãos Pedro, Eutáchio, Alaor e Márcio Passos. Os quatro foram apontados como os maiores grileiros de terras do DF no relatório final da CPI da Grilagem, feita pela Câmara Legislativa em 1995. A investigação do STJ começou a partir de representações dos deputados distritais Rodrigo Rollemberg e Wasny de Roure, feitas a partir de reportagens publicadas pelo Correio. No final de 1994, Roriz assinou decretos de desapropriação que abrangiam áreas em nome de testas-de-erro dos irmãos Passos e autorizou um acordo de divisão amigável entre a Terracap e o condomínio RK (dos Passos), pelo qual a estatal imobiliária de Brasília perdeu 72 alqueires. A recente divulgação de uma fita de vídeo e de gravações telefônicas que mostram as relações dos Passos com Roriz e seus aliados também foram anexadas ao processo.	Jornal Correio Braziliense, 09.10.2002, Caderno Últimas.
Degradação nos indicadores de qualidade de vida dos brasilienses. Qualquer observador percebe que, nos últimos quatro anos, o Distrito Federal teve uma degradação em todos os indicadores de qualidade de vida, é o que declara Cristovam Buarque, professor do CDS, da UnB.	Jornal Correio Braziliense, 09.10.2002, Caderno Opinião, p. 5
Promessa de concessão de lotes e regularização de invasão. Candidato Roriz promete mais lotes para eleitores. Governador diz a cabos eleitorais do distrital José Edmar (PMDB) que vai criar cidades, distribuir lotes e regularizar a invasão do Itapuã, no Paranoá. Mas condicionou tudo isso ao esforço dos presentes em reelegê-lo no segundo turno. "Não posso falar porque dá a impressão que estou trocando voto por lote. Mas depois da eleição, me convida para outra reunião", afirma o candidato.	Jornal Correio Braziliense, 11.10.2002, Caderno Eleições 2002
Abuso de Poder. Os procuradores eleitorais Franklin Rodrigues da Costa e Antônio Carneiro Sobrinho afirmam que as promessas de distribuição de lotes feitas pelo governador Roriz configuram abuso de poder político. A Lei Complementar 64/90 pune com 03 anos de inelegibilidade quem se aproveita do poder do cargo público para benefício próprio. Os procuradores vão pedir ao Correio a fita com o discurso de Roriz. Ela servirá como nova prova em uma ação em que o MP pede a inelegibilidade do governador e de outros. "Como alguém pode prometer	Jornal Correio Braziliense, 11.10.2002, Caderno Eleições 2002

dar algo que não é seu, mas do governo? Pergunta o procurador Franklin R. da Costa. Segundo o procurador Carneiro Sobrinho, a promessa de regularização do condomínio Itapuã teve caráter claramente eleitoral. "O condomínio fica em terras da União e não pode ser regularizado pelo governador. Trata-se de simples promoção pessoal por meio da promessa de distribuição de lotes, uma prática freqüente do governador e pela qual ele terá que responder à Justiça, diz Carneiro Sobrinho.	
Irregularidades nos programas habitacionais do GDF. Promotores pedem fim de doação de lotes. MP entra com pedido de liminar na Justiça para impedir que o governo faça novas distribuições de terrenos em áreas urbanas. O MP quer a suspensão imediata de todos os programas habitacionais desenvolvidos pelo GDF. Um pedido de liminar apresentado à Justiça pela Promotoria de Defesa do Patrimônio Público propõe que não ocorra mais nenhuma doação de lotes para programas habitacionais urbanos seja realizada pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH).	Jornal Correio Braziliense, 12.10.2002, Caderno Últimas
Irregularidades nos programas habitacionais do GDF. A doação de lotes está proibida no DF. O juiz substituto da 2ª. Vara da Fazenda Pública, Carlos Frederico Maroja, mandou no final da tarde de ontem que o governo do DF suspendesse a transferência de posse e de domínio de imóveis urbanos em programas habitacionais. Em um dos trechos da liminar, Maroja destaca que sua decisão não fere o interesse público de garantia de habitação à comunidade: "(...) posto que não há interesse público em que os assentamentos habitacionais se realizem de forma desordenada, ilegal, imoral ou eleitoreira".	Jornal Correio Braziliense, 15.10.2002, Caderno Eleições 2002
Invasão de áreas públicas. O procurador eleitoral do DF, Franklin Rodrigues da Costa, entrou ontem no TRE com um pedido de inelegibilidade do governador Roriz, candidato à reeleição, por suposto incentivo à invasão de áreas públicas por grileiros. O governador é acusado de incentivar a invasão de áreas do DF e de impedir ações de reintegração de posse.	Jornal O GLOBO, 17.10.2002
Parcelamento de área pública. O advogado Salomão Szervinsk foi denunciado pelo MP no mesmo processo que investiga os irmãos Pedro e Márcio Passos e o topógrafo Vinício Tasso. Eles são acusados de lotear uma área pública no Lago Sul. A denúncia do MP detalha a função desempenhada por cada um dos acusados de parcelar área pública no Lago Sul. A Salomão Szervinsk cabia a responsabilidade de dar uma falsa aparência legal ao condomínio.	Jornal Correio Braziliense, 19.10.2002, Caderno Eleições 2002, pp. 6-9
Grilagem de terras públicas. Fita e degravação obtidas pelo procurador Luiz Francisco contém diálogos que sugerem que o governador Roriz é sócio dos irmãos Passos em área grilada no Lago Sul, próxima à terceira ponte. Procurador Luiz Francisco de Souza quer Roriz investigado. De acordo com ofício do MPF, a fita é uma prova válida, documental, que mostra "o envolvimento do senhor Joaquim Domingos Roriz com a área grilada denominada Mansões Chácaras do Lago, de frente à terceira ponte do Lago Sul". O ofício afirma que Roriz deve ser investigado porque a área grilada fica situada numa área que receberia "imensa valorização imobiliária, se a grilagem tivesse sido bem sucedida".	Jornal Correio Braziliense, 26.10.2002, Caderno Eleições 2002
Grilagem de terras. Direito de Resposta. Roriz contesta *Correio Braziliense* e garante que sempre combateu grilagem de terras. **Censura.** Governador e Pedro Passos pedem na Justiça a proibição de divulgar conversas telefônicas. No programa eleitoral e em entrevistas, porém, candidato a reeleição disse que desautorizava qualquer iniciativa de censurar "um jornal". A escuta telefônica captou conversa entre o governador e Pedro Passos, apontado, por CPI da Câmara Legislativa, como um dos maiores grileiros de terras no Distrito Federal.	Jornal Correio Braziliense, 26.10.2002, Caderno Eleições 2002, p. 18
Terra de invasões e condomínios de luxo. Um dos mais graves problemas do Distrito Federal é o déficit habitacional. Quem chega ao DF muitas vezes se depara com uma dificuldade que poderia parecer	Jornal Correio Braziliense, 27.10.2002, Caderno Eleições 2002, p. 21

invisível frente À imagem ainda em voga de que Brasília é a cidade das oportunidades. O déficit habitacional na capital do Brasil é calculado em 80mil moradias. As invasões de Terras públicas se multiplicam a cada dia e abrigam tanto migrantes quanto pessoas que nasceram no DF	
Parcelamento irregular de terras. Documento do RK foi forjado. Escrituras relativas a mais de 20 condomínios foram falsificadas no Cartório do 1º Ofício. Tabelião Maurício Lemos pode ser destituído do cargo. Entre os papéis falsos, estava uma escritura de loteamento atribuído aos irmãos Passos. Condomínio Prive Lago Norte I e II: falsificação para poder ser regularizado. Condomínio Alvorada: grilagem na beira do lago, em área pública.	Jornal Correio Braziliense, 27.10.2002, Caderno Eleições 2002, p. 26
Grilagem de terras. O procurador da República Luís Francisco de Souza, baseado em trechos de conversas telefônicas que ligam o governador Roriz a pessoas envolvidas com grilagem de terras, pedirá ao procurador-geral Geraldo Brindeiro abertura de processo de investigação criminal contra Roriz.	Jornal O GLOBO, 27.10.2002
Distribuição de lotes. Em primeira entrevista após a reeleição, o governador Roriz deixa de lado os ataques feitos na campanha e promete, como fez em 1998, uma administração conciliadora. Ele garantiu que distribuição de lotes será mantida e aperfeiçoada.	Jornal Correio Braziliense, 29.10.2002, Caderno Tema do Dia
Ocupação irregular de terras públicas. Patrimônio ameaçado. Considerada área de segurança, terreno na Vila Planalto está sendo ocupado irregularmente com ajuda do GDF. No local, há cercas e energia elétrica. O IPHAN denunciou a invasão à administração de Brasília. O recém-eleito presidente Lula prometeu durante campanha em Brasília que não será conivente com a grilagem de terras públicas no DF. No entanto, a mil metros do Palácio do Planalto, num local onde placas indicam ser área de segurança, uma ocupação irregular toma forma com a ajuda do poder público local, pois já existe energia elétrica na porta dos invasores.	Jornal Correio Braziliense, 31.10.2002, Caderno Cidades
Grilagem de terras. As investigações do MP a respeito da tentativa de grilagem de uma área de 221 hectares no Lago Sul produziram 30 CDs recheados de diálogos gravados com autorização judicial. Reportagem da Revista *Época* afirma que em um deles o deputado distrital eleito Pedro Passos (PSD), acusado de envolvimento na implantação do condomínio irregular a menos de 1 km da terceira ponte do lago, acusa o presidente da Terracap, Eri Varella, de ter recebido propina no valor de R$ 7 milhões por uma desapropriação.	Jornal Correio Braziliense, 16.11.2002, Caderno Cidades, p.10
Grilagem em expansão. Manobras como a criação de associações fazem parte de esquema para aumentar a ocupação irregular de terras no DF. O DF vive uma nova modalidade de grilagem de terras, em que o comprador faz parte do apoio à ilegalidade. Mais sofisticada e, pior, com a colaboração explícita dos compradores de lotes. A atuação dos grileiros envolve manobras jurídicas para dificultar as investigações de autoridades e investe pesado na ampliação de loteamentos já consolidados.	Jornal Correio Braziliense, 16.11.2002, Caderno Cidades, p.18
Ocupação de terras. Donos de lotes no Condomínio Hollywood constroem benfeitorias às pressas para garantir preferência na licitação da Terracap. Barracos de madeirite foram levantados no final-de-semana para obter vantagem na licitação. Os ocupantes, a qualquer título, de imóveis constantes do Edital, participando do procedimento licitatório, terão direito de preferência à aquisição do imóvel.	Jornal Correio Braziliense, 16.11.2002, Caderno Cidades, p.19
Grilagem de terras. Três ministros do STJ desistiram de relatar a Notícia Crime 175, processo que analisa as relações do governador Joaquim Roriz com os irmãos Passos e com a grilagem de terras no DF. Relator original da NC 175, o ministro José Delgado afastou-se em 12.11.02, depois que a revista *Veja* publicou reportagem mostrando que ele fora contratado e remunerado por um grileiro sócio de Pedro Passos. Com o título *Ligações Perigosas – ministro do STJ, grileiros e o advogado de Joaquim Roriz têm algo em comum,* a revista contou a	Jornal Correio Braziliense, 24.11.2002, Caderno Cidades, p.17

história do Instituto de Preparação Jurídica (IPJ), mantido pelo empresário Tarcísio Márcio Alonso, um condenado pela Justiça por parcelamento irregular do solo que é sócio de Pedro Passos na firma *Cidade & Campo Empreendimentos Imobiliários.*	
Parcelamento ilegal de terras. O Tribunal de Justiça do DF criou uma comissão formada por cinco desembargadores para apurar o envolvimento de magistrados no esquema de parcelamento ilegal de terras. O grupo terá poderes para investigar todos os colegas que deram decisões favoráveis à grilagem no DF. A Comissão tem poder para investigar qualquer magistrado que tenha decidido favoravelmente a acusados de grilagem.	Jornal Correio Braziliense, 28.11.2002, Capa. 15
Grilagem de terras públicas. Os comandantes do PMDB estão preocupados com a onda de notícias e suspeitas de envolvimento em grilagem de terras que pairam sobre o governador reeleito do Distrito Federal, Joaquim Roriz. Os caciques do partido de Roriz temem que um possível envolvimento em grilagem de terras contamine a legenda.	Jornal Correio Braziliense, 28.11.2002, Caderno Cidades, p.13
Grilagem de terras públicas. O pedido para a investigação da grilagem de terras no DF voltou com força depois que a revista *Época* começou a divulgar novos diálogos, que abriram uma crise no alto comando do governo. No início da semana, a seção local da OAB, por exemplo, voltou a pedir a criação do grupo federal de investigação para apurar as denúncias de envolvimento de autoridades do Executivo, Legislativo e Judiciário do Distrito Federal com a grilagem de terras públicas. "Há uma crise de instituições no DF. Percebemos que os poderes Executivo e Legislativo não adotaram medidas enérgicas que o caso requer e, agora, com os indícios de envolvimento contundentes contra o Judiciário, vejo que é o momento ideal para uma força-tarefa", avaliou o presidente regional da OAB, Safe Carneiro.	Jornal Correio Braziliense, 28.11.2002, Caderno Cidades, p.14
Invasão de terras públicas. O Tribunal de Contas do DF determinou uma auditoria especial para verificar a regularidade de toda a documentação coletada dos órgãos e entidades do DF necessária à regularização de terras públicas urbanas e rurais desde que a Secretaria de Assuntos Fundiários (SEAF) foi criada, em 1999. Duas representações do MPDF junto ao Tribunal, que ainda não foram apreciadas, tratam de possíveis na questão fundiária do DF. Uma comissão foi criada para acompanhar a CPI da Grilagem, na Câmara Legislativa.	Jornal Correio Braziliense, 28.11.2002, Caderno Cidades, p.15
Grilagem em área pública. Em meio a uma batalha judicial com os antigos compradores de área pública retomada pelo governo, Terracap vende lotes do condomínio Hollywood. Houve briga, protestos e uma pessoa detida. Justiça poderá ainda intervir na venda. O condomínio Wollywood foi implantado no início dos anos 90 por empresários, que invadiram uma área de 136 hectares, e começaram a vender lotes de 800 m^2. No ano passado, o GDF conseguiu na Justiça a reintegração de posse da terra e anunciou que iria licitar os terrenos para concluir a regularização. O esquema de grilagem tinha a participação de dois altos funcionários da Terracap. A revolta de um grupo de condôminos acabou em confronto com a Polícia Militar. A dona de casa Maria de Lourdes de Souza, 69 anos, começou a cobrar, aos gritos, a suspensão da licitação. "Votei em Roriz e gostaria que a eleição fosse anulada. Ele nos prometeu a escritura destes lotes", desabafou.	Jornal Correio Braziliense, 01.12.2002, Caderno Cidades
Posseiros vão à Justiça para anular licitação. Os brasilienses que compraram de grileiros lotes no condomínio Hollywood, vendidos em licitação realizada pela TERRACAP, vão levar o caso ao Tribunal de Justiça. Eles argumentam que a empresa desobedeceu ordem judicial. Advogados da Terracap garantem que os terrenos não podem ser doados.	Jornal Correio Braziliense, 02.12.2002, Capa
Grilagem de terras. Investigação contra o GDF é ampliada. O grupo federal encarregado de apurar o envolvimento do governador Joaquim Roriz e autoridades locais com grileiros de terras públicas ampliará o trabalho. Na lista de investigações da missão especial, formada por	Jornal Correio Braziliense, 03.12.2002, Caderno Últimas

integrantes do MP, da PF e da Receita, constarão ainda as denúncias de má gestão na saúde pública e crimes eleitorais.	
Grilagem de terras. Todo dia aparece uma nova gravação para atormentar a vida do governador Roriz. A última mostra o grileiro-mor, Pedro Passos, conversando com um desembargador. De novo, o assunto gira em torno das relações de Roriz com os grileiros e as propinas. O Ministério da Justiça enxergou nas conversas uma prova de que as instituições do Distrito Federal estão muito mais próximas do crime organizado do que se imaginava e decidiu nomear uma força federal para investigar o caso.	Revista VEJA, 04.12.2002, p. 52
Desapropriações ilegais. O Ministério Público Federal decidiu tomar novas providências sobre o relatório do TCU que apontou prejuízo de R$ 55,2 milhões aos cofres públicos por causa de operações comerciais irregulares feitas pela Terracap neste e no mandato anterior do governador Joaquim Roriz. O procurador do MPF junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado, informou ontem que pedirá à Justiça a quebra dos sigilos bancário e fiscal de pessoas apontadas no relatório como responsáveis pelos negócios ou que se beneficiaram das transações. A quebra do sigilo, segundo Furtado, servirá para comprovar a responsabilidade dessas pessoas. "Neste caso, ela é necessária também para saber quem ganhou com as desapropriações, mesmo que não esteja citada no relatório". O coordenador da missão especial José Roberto Santoro desembarca em Brasília amanhã para uma reunião com os 18 integrantes da Promotoria de Defesa da Ordem Urbanística do DF. Há dois anos, os promotores concluíram extenso relatório sobre a grilagem na capital. O texto apresenta recomendações para combate ao crime e a lista de decisões judiciais responsáveis por atrapalhar o trabalho do MP. "Os indícios de problemas que nós temos envolvendo terras da União (no Distrito Federal) autorizariam por si só a investigação (do grupo federal)", assevera Paulo de Tarso, ministro da Justiça.	Jornal Correio Braziliense, 04.12.2002, Caderno Cidades
Desapropriações superfaturadas. Promotores querem saber se desapropriação de área foi superfaturada. A Comissão de Investigação de Desapropriação de Terras Públicas do Distrito Federal, criada pelo MPDFT, investigará a suspeita de superfaturamento numa desapropriação feita pela Terracap, em agosto de 2001, na gestão do ex-presidente Ari Varela. A empresa pagou por uma gleba de terras, próxima a águas Emendadas, em Planaltina, R$ 24,5 milhões – um valor que os promotores desconfiam ser alto demais.	Jornal Correio Braziliense, 05.12.2002, Caderno Cidades
Poluição de córrego. 4 mil moradores do Núcleo Rural Ponte Alta continuam usando água do córrego Vereda Grande, contaminada por esgoto. Ibama e Polícia confirmam a poluição, mas governo não interditou o local ou proibiu o consumo das águas dos riachos da região, que fazem parte da bacia hidrográfica do rio Descoberto.	Jornal Correio Braziliense, 05.12.2002, Caderno Cidades
Irregularidades em venda de lotes. Diálogos inéditos do caso Passos trazem mais suspeitas contra Ari Varela. Em conversa com o irmão, Márcio Passos conta que intimidou assessor do ex-presidente da TERRACAP e diz que Varela recebeu "pacotes de dinheiro" com venda de lotes.	Jornal Correio Braziliense, 06.12.2002, Caderno Cidades
Desapropriações superfaturadas. Procurador pede ao TCU a indisponibilidade de bens de 26 pessoas e cinco empresas envolvidas em desapropriações superfaturadas. Pedro Passos, Eri Varela e outros diretores e ex-diretores da Terracap fazem parte da lista. Integram a comissão especial, de âmbito federal, para investigar a grilagem de terras no DF, os Procuradores da República Marcelo Serra Azul, Rodrigo Janot e Alexandre Camanho	Jornal Correio Braziliense, 07.12.2002, Caderno Cidades
Condomínios irregulares. Se depender do MP, todos os condomínios irregulares do Distrito Federal serão licitados pela TERRACAP. O procurador-geral de Justiça, José Eduardo Sabo, reuniu-se ontem com o presidente da empresa, José Gomes Pinheiro, para receber informações	Jornal Correio Braziliense, 07.12.2002, Caderno Cidades

sobre a regularização dos loteamentos clandestinos. E foi claro: "O poder público não pode se furtar de realizar a licitação. Não há como ser diferente".	
Loteamentos irregulares. Tribunal de Justiça recebe mais de 400 ações contra a licitação do condomínio Hollywood, primeiro a ser licitado pelo governo. Briga pode durar até oito anos, segundo juristas. Ministério Público pode reavaliar as novas licitações. Uma das táticas estudadas pelos moradores é a de processar a Terracap e o próprio Governador Roriz, Durante a campanha eleitoral, Roriz distribuiu os chamados Certificados de Regularização Fundiária. O documento supostamente assegurava aos posseiros o direito de permanecer na área.	Jornal Correio Braziliense, 08.12.2002, Caderno Cidades, p. 14
Irregularidades em desapropriações de terras. O ministro Adylson Motta, relator do processo que apura irregularidades em desapropriações de terras feitas pela Terracap no TCU, já começou a elaborar seu voto sobre o bloqueio de bens dos envolvidos na transações. O procurador-geral do MP junto ao tribunal, Lucas Furtado, acredita que o pedido de bloqueio, feito esta semana, será acatado pelo plenário do TCU na próxima terça-feira. "Essa é a conduta do Tribunal em quase todos os casos. Primeiro bloqueia, para garantir a reposição do prejuízo, depois ouve a defesa dos acusados. Se eles comprovarem que não se beneficiaram com as transações, o tribunal pode desbloquear os bens". Lucas pediu a indisponibilidade de 26 pessoas e 05 empresas envolvidas em desapropriações superfaturadas pela TERRACAP em dois mandatos do governador Roriz.	Jornal Correio Braziliense, 08.12.2002, Caderno Cidades, p. 15
Parcelamento ilegal de terra no DF. Delegados usarão a estrutura da superintendência regional da Polícia Federal no trabalho de investigação sobre parcelamento ilegal de terra no DF. As ações do governo federal contra a grilagem no DF passam também pela área ambiental. O MPF, o Ibama, a Delegacia Regional do Patrimônio da União e a Polícia Federal assinam, até o final de dezembro, um termo de ajustamento de conduta para combater a grilagem em áreas consideradas estratégicas do ponto de vista ambiental. O acordo, que está sendo negociado entre o procurador Alexandre Camanho e o ministro-chefe da Casa Civil, Pedro Parente, prevê a**,** contratação de mais fiscais para atuar nas reservas ambientais do DF. Está prevista também a criação de uma delegacia do meio ambiente dentro da PF. "O grande problema ambiental do DF hoje é a ocupação desordenada do solo, provocada sobretudo pela grilagem de terras", afirma Camanho.	Jornal Correio Braziliense, 10.12.2002, Caderno Cidades
Superfaturamento em desapropriações de terras. TCU abre processos de tomadas de contas contra 26 acusados e outros 22 envolvidos em desapropriações superfaturadas da TERRACAP. O governador Roriz não é incluído. O relator Adilson Motta votou pelo inclusão de Roriz no bloqueio de bens, mas ministros foram contra. A auditoria do TCU constatou que todas as desapropriações seguiram o mesmo roteiro. A Terracap recebia uma reclamação de que uma suposta terra particular estaria sendo ocupada pelo Governo do DF. Para resolver o problema, a Terracap desapropriava a terra e indenizava o reclamante. A indenização era paga em duas partes, uma em dinheiro e outra com imóveis da própria TERRACAP. Mas, ao avaliar o terreno a ser desapropriado, a companhia supervalorizava a terra e subavaliava os imóveis dados em troca.	Jornal Correio Braziliense, 11.12.2002, Caderno Cidades
Grilagem. Polícia Federal vai concentrar seus trabalhos na investigação de parcelamento ilegal de terras públicas. Inquéritos específicos serão abertos caso os policiais encontrem indícios de outros crimes.	Jornal Correio Braziliense, 17.12.2002, Caderno Cidades
Patrimônio ameaçado. IPHAN e MPF acionam quatro empresas da construção civil por terem levantado o sétimo pavimento em prédios residenciais do Plano Piloto. Caso acate a ação, Justiça pode até mandar derrubar a obra irregular. "O ideal é que a Justiça mande derrubar tudo o que foi feito irregularmente. E ainda cobre multa, por meio de um termo de ajuste de conduta, pelos prejuízos causados ao patrimônio e à sociedade", avalia o arquiteto Cláudio Queiroz, da 15ª Superintendência	Jornal Correio Braziliense, 19.12.2002, Caderno Cidades

Regional. “Minha expectativa é que a liminar será concedida, porque já existe um precedente numa decisão de outro juiz federal, proibindo as coberturas”, acredita Alexandre Camanho, procurador da República. “Os ganhos econômicos e a especulação imobiliária estão prevalecendo sobre a ética e a preservação do patrimônio, opina Carlos Magalhães, ex-membro do Conselho Técnico de Preservação de Brasília.	
Grilagem e desocupação desordenada do solo. Para solucionar os problemas fundiários do DF o governo terá que regularizar invasões de área pública e impedir a criação de novos condomínios. O problema é que as exigências legais e a fiscalização deficiente tornam isso quase impossível.Os especialistas em ocupação urbana alertam: a grilagem estimula a ocupação desordenada do solo, que – por sua vez – gera um problema grave. “A grilagem acaba com a vegetação nativa, aterra as nascentes de rios e esgota os recursos que poderiam jurar por mais 200 anos. O resultado é um tumulto, um caos fundiário sem tamanho”, explica o geógrafo Aldo Paviani, pesquisador associado ao Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais da UnB. Para os especialistas em ocupação do solo, a proliferação de condomínios horizontais poderia ter sido estancada com a adoção de políticas continuadas de habitação. Uma das propostas de maior consenso entre os estudiosos é a criação de condomínios verticais. “É preciso esgotar o adensamento em áreas onde já existe infra-estrutura”, afirma Aldo. Quem também critica o processo de legalização de condomínios é a coordenadora da Comissão de Políticas Urbanas do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Tânia Battella. Ela considera a regularização suspeita desde o primeiro passo – a aprovação das 119 leis de ocupação urbana pela Câmara Legislativa. Para a arquiteta, não houve rigor na elaboração das leis. “Em muitas delas, não está claro onde começa e onde termina um condomínio. Também não há informações sobre quem é o dono da terra. Dizem apenas quantas pessoas podem morar lá dentro.” Uma das leis – aprovada em janeiro – beneficiou um condomínio fantasma que, no papel, fica em uma área pública ao lado da Ermida Dom Bosco, à margem do lago Paranoá, no Lago Sul. Outros três loteamentos inexistentes também foram incluídos pelos parlamentares distritais em leis elaboradas pelo governo e suspeitas de terem sido fraudadas. Todos os condomínios são implantados por pessoas ligadas aos irmãos Pedro, Márcio, Eustachio e Alaor Passos. Em 1991, havia 130 condomínios. Em 1995, eles já somavam 529. Desses, somente 119 são passíveis de regularização, segundo a Terracap. 400 mil pessoas vivem nesses loteamentos.	Jornal Correio Braziliense, 01.01.2003, Caderno Os Desafios do DF
Cidade invade o campo. Invasões, condomínios e loteamentos reduzem o tamanho das áreas agrícolas do DF e forçam trabalhadores sem qualificação a buscarem outras ocupações. A tendência é que a urbanização se intensifique, já que o ordenamento do solo não tem sido respeitado. O preço dos imóveis, baixos em comparação com as casas e apartamentos das áreas urbanas, e as melhorias que chegam com o tempo – asfalto, telefone, energia elétrica, água encanada -, atraem novos moradores. “Se o planejamento de ocupação do solo continuar sendo desrespeitado, em breve o DF estará totalmente urbanizado”, aponta Aldo Paviani, pesquisador da UnB. Além dos prejuízos ambientais imediatos – redução das áreas verdes e dos lençóis freáticos -, Paviani prevê que em poucos anos Brasília se tornará um lugar tão complicado para se viver quanto as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo.	Jornal Correio Braziliense, 05.01.2003, Caderno Cidades
Condomínios irregulares. A Associação dos Moradores do Condomínio Hollywood entrou ontem com representação no MPDFT contra o governador Joaquim Roriz e o ex-presidente da Terracap, Ari Varela. Os moradores pediram à PROURB a abertura de um Inquérito Civil Público para investigar o processo de criação do Setor Habitacional Taquari, onde fica o condomínio Hollywood. Segundo um dos advogados da associação, Mário Gilberto de Oliveira, um decreto de Roriz, de junho de 2000, criou o setor habitacional e Eri Varela registrou o empreendimento	Jornal Correio Braziliense, 15.01.2003, Caderno Cidades

em cartório sem lei complementar para definir os índices de ocupação. A associação pretende mover uma ação civil pública para anular a licitação dos lotes do Taquari, realizada no mês passado.	
Terras públicas – Uma lei que é contra a lei. Governo do DF muda destinação de lote para beneficiar Igreja no mesmo dia em que é aprovada legislação proibindo esse tipo de manobra. Em dezembro, o Correio Braziliense revelou o tamanho do prejuízo dos projetos de alteração de lotes votados pela Câmara Legislativa. Nos últimos quatro anos, os deputados distritais mudaram a destinação de áreas que somam 1.824 km^2, o equivalente a 15 vezes uma cidade igual a Taguatinga. A elaboração de leis que beneficiaram igrejas, entidades de assistência social e empresários foi responsável pela modificação urbanística de praticamente um terço do território do DF.	Jornal Correio Braziliense, 15.01.2003, Caderno Cidades
Condomínios – um filão imobiliário. Lista de compradores na licitação do Taquari contém empresas e investidores que apresentaram propostas para adquirir dezenas de lotes. Especialistas advertem que as regras da concorrência abriram caminho à especulação.	Jornal Correio Braziliense, 16.01.2003, Caderno Cidades
Especulação com terras públicas. TERRACAP recua e limita venda de lotes no Taquari. Para tentar impedir a especulação com terrenos, edital agora traz dispositivo que impede compradores de adquirir mais de uma unidade. O IBAMA vai tentar suspender na Justiça a venda de lotes do condomínio, devido à falta de Licença de Instalação do novo bairro. Apesar disso, Terracap mantém data da nova licitação.	Jornal Correio Braziliense, 19.01.2003, Caderno Últimas
Condomínio irregular. Os moradores do Condomínio Residencial Hollywood vão usar o alerta do IBAMA sobre a falta de Licença Ambiental do Setor Habitacional Taquari para preparar mais uma ação judicial contra a Terracap. Segundo o presidente da Associação dos Moradores do Hollywood, Alcides Soares, a inexistência de autorização para implantar setor habitacional é mais um elemento que os moradores pretendem usar para anular a licitação de 673 lotes realizada no mês passado.	Jornal Correio Braziliense, 20.01.2003, Caderno Cidades
Condomínio irregular. Pórtico e guarita do condomínio Hollywood foram abaixo por ordem da TERRACAP sob o argumento de que a terra é pública. Contrários ao processo de licitação da área, moradores tentaram impedir a demolição, mas foram ameaçados de prisão. O anúncio da implantação do Setor Taquari aconteceu depois das eleições do ano passado, prejudicando 1,1 mil proprietários de lotes do Condomínio Hollywood. A área foi loteada e parcialmente ocupada há quase 10 anos. Nesse tempo, os moradores receberam até certificados de regularização da Terracap.	Jornal Correio Braziliense, 23.01.2003, Caderno Cidades
Invasão da Estrutural. Mais barracos são derrubados. O Siv-Solo realizou ontem mais uma operação de retirada de barracos na invasão da Estrutural. Durante todo o dia, os agentes e fiscais da TERRACAP derrubaram construções iniciadas durante o período eleitoral.	Jornal Correio Braziliense, 24.01.2003, Caderno Cidades
Condomínio irregular. Morador sofre nova derrota. O Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do DF e Territórios votou contra os recursos de ex-proprietários de lotes no Condomínio Hollywood, no Setor Habitacional Taquari.	Jornal Correio Braziliense, 24.01.2003, Caderno Cidades
Invasão de terras públicas. Condomínio irregular. Agentes do Siv-Solo realizaram uma operação para derrubar sete casas de alvenaria e retirar 460 metros de cerca em uma área localizada no Condomínio Prive 2, no Lago Norte. A operação durou cinco horas e foi ordenada pela TERRACAP sob a alegação de que a área é pública.	Jornal Correio Braziliense, 29.01.2003, Caderno Cidades
Condomínio irregular. Lotes vendidos com ágio. Vencedores da primeira licitação do Hollywood oferecem nos classificados terrenos até 100% mais caros. Interessados devem pagar em média R$ 25 mil e assumir as prestações. Moradores dizem que edital favoreceu a especulação.	Jornal Correio Braziliense, 30.01.2003, Caderno Cidades
Desrespeito à legislação ambiental. Inicialmente previsto para abrigar	Jornal Correio Braziliense,

40 mil pessoas em 300 hectares, o projeto do bairro foi ampliado para ter 100 mil habitantes em 800 hectares, sem que fosse feito estudo de soluções técnicas para garantir o abastecimento de água da região. "O problema ambiental naquela área é muito sério", afirma a arquiteta Tânia Battella, coordenadora de Políticas Urbanas do Instituto dos Arquitetos do Brasil, seção DF.	30.01.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras públicas. O MPF vai pedir ao STJ o indiciamento do governador do DF, Joaquim Roriz, e a abertura de três inquéritos por crime eleitoral, desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e formação de quadrilha no caso de grilagem de terras públicas.	Jornal Correio Braziliense, 31.01.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras públicas. O MPF quer transformar em inquérito a Notícia Crime 175, que tramita no STJ desde maio de 2000. A investigação foi aberta para apurar se atos administrativos de Roriz beneficiaram pessoas apontadas como laranjas dos irmãos Passos, condenados no TJDFT por parcelamento ilegal do solo.	Jornal Correio Braziliense, 01.02.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras públicas. O STJ escolherá hoje dois dos três ministros que decidirão se o governador Roriz responderá a três inquéritos por grilagem de terras, formação de quadrilha, peculato e desobediência à Lei de Responsabilidade Fiscal. Os pedidos de investigação foram enviados ao STJ na sexta-feira pelo subprocurador-geral da República, José Roberto Santoro, chefe do grupo federal criado pelo Ministério da Justiça para apurar o envolvimento de autoridades do GDF com grilagem.	Jornal Correio Braziliense, 03.02.2003, Caderno Cidades
Invasão de área pública. Uma lei contra a licitação. Deputado da base governista apresenta projeto de lei que autoriza a venda de lotes ao ocupante, sem concorrência.Mesmo que seja aprovado na Câmara, o projeto enfrentará uma batalha na Justiça. O MPDFT deu parecer favorável às licitações até agora e vem defendendo a concorrência pública como a maneira mais correta para regularizar a ocupação de terras do GDF. A preocupação do promotor Libânio Alves Rodrigues, da Promotoria de defesa do patrimônio Público é que, aprovada, a lei do deputado Leonardo Prudente se torne um incentivo às invasões. "Seria um prêmio para quem invadiu", avalia o promotor.	Jornal Correio Braziliense, 06.02.2003, Caderno Cidades
Tombamento da cidade ameaçado. Daqui a 4 meses, seis países que compõem o Bureau do Patrimônio Mundial – subordinado à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) – voltarão suas atenções novamente para Brasília. Três anos depois de atestar as agressões ao tombamento da capital federal, o grupo vai analisar se Brasília merece ou não entrar na lista de patrimônio em risco na UNESCO. A reunião pode render um grande constrangimento ao Brasil. O motivo é que, até agora, os órgãos de preservação do DF ainda não mandaram aos técnicos da Unesco nenhum relatório sobre as medidas que serão adotadas para preservar Brasília.	Jornal Correio Braziliense, 07.02.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terra no DF. O governo federal já definiu as primeiras estratégias para conter a grilagem de terras da União no DF. Vai intervir em três das áreas consideradas mais críticas: Riacho Fundo II, Colônia Agrícola Vicente Pires e a Fazenda Sálvia. Essas regiões, onde o roubo de terras públicas foge ao controle, serão cercadas com arames farpados e vigiadas 24 horas por dia por uma empresa de segurança contratada pela secretaria de Patrimônio da União. As medidas, anunciadas ontem pelo secretário de Patrimônio, Pedro Celso, são as primeiras respostas efetivas à represália que o governo federal prometeu contra a ocupação irregular de terras no DF.	Jornal Correio Braziliense, 07.02.2003, Caderno Política
Parcelamento ilegal do solo. O ministro José Arnaldo da Fonseca, do STJ, autorizou ontem a quebra dos sigilos bancário, telefônico e fiscal do governador Joaquim Roriz e de mais 06 pessoas. O ministro também determinou a abertura de inquérito para apurar se o governador e as demais pessoas cometerem crimes de parcelamento ilegal do solo e formação de quadrilha.	Jornal Correio Braziliense, 08.02.2003, Caderno Cidades

Doação de lotes. Ação contra governador Roriz poderá ser arquivada.Processo que condenava o governador por conceder lotes para igrejas é considerado nulo por dois desembargadores do TJDFT. A ação contra Roriz foi movida pelo MPDFT e se refere à concessão de 49 lotes pelo GDF a igrejas, em 1993 e 1994. O juiz Carlos Frederico Maroja havia condenado o governador à perda da função pública, ressarcimento dos danos causados pela distribuição dos lotes, multa e suspensão dos direitos políticos por cinco anos. Na época, Maroja lembrou que, segundo parecer da assessoria jurídica da TERRACAP, era necessário realizar licitação pública para repassar os terrenos às instituições. O GDF defendeu que o contrato dispensaria a licitação pelo fato de não ceder a posse dos terrenos.	Jornal Correio Braziliense, 11.02.2003, Caderno Cidades
Condomínios irregulares. Além de impedir a derrubada de casas, deputados governistas e de oposição querem que os lotes sejam vendidos aos ocupantes sem licitação. Reunião com o governo decidirá rumo do Taquari.	Jornal Correio Braziliense, 14.02.2003, Caderno Cidades
Condomínio irregular. Distritais intervêm e TERRACAP muda licitação do condomínio Hollywood. A TERRACAP cedeu à pressão de deputados distritais e moradores do Condomínio Hollywood. Depois de duas horas de reunião com representantes do loteamento e parlamentares, o presidente da empresa, Eri Varela, anunciou que vai excluir da licitação do Setor Habitacional Taquari, marcada para dia 22, cerca de 60 terrenos com casas já ocupadas.	Jornal Correio Braziliense, 14.02.2003, Caderno Últimas
Cercamentos irregulares de lotes. A Administradora regional do Lago Sul, Natanry Osório, declarou guerra aos cercamentos irregulares de lotes no bairro. Esta semana, ela determinou a derrubada de um muro de cimento construído em volta de um terreno na QL 26, conjunto 1, próximo à terceira ponte. Segundo ela, a obra já havia sido embargada por fiscais da Administração, mas o proprietário do lote continuou a construir o muro.	Jornal Correio Braziliense, 14.02.2003, Caderno Cidades
Novo setor em Brasília: Noroeste. Licitação será em novembro. A TERRACAP deve começar a vender no último trimestre deste ano as projeções imobiliárias para o Setor Noroeste. A previsão foi feita delo governador Roriz e pelo presidente da empresa, Eri Varela, durante solenidade na residência oficial de Águas Claras.	Jornal Correio Braziliense, 18.02.2003, Caderno Cidades
Mudanças no Patrimônio chega aos jardins. Áreas verdes dentro da região tombada da capital federal sofrem alterações sem planejamento e ferem o traçado urbanístico original da cidade. Espaços idealizados pelo arquiteto Lúcio Costa nunca saíram do papel.	Jornal Correio Braziliense, 21.02.2003, Caderno Cidades
Condomínio irregular. Terracap vende mais 249 lotes no Setor Habitacional Taquari. GDF conseguiu derrubar, na madrugada de ontem, liminar que impedia a licitação. Foram recebidas mais de 900 propostas. Ministério Público tentará embargar a venda dos terrenos se as exigências ambientais não forem cumpridas. Representantes do MPF, IBAMA-DF e TERRACAP têm encontro marcado para a próxima quarta-feira na sede do órgão ambiental. Eles vão discutir o projeto da rede de água e esgoto para o Taquari entregue pela CAESB na tarde de sexta-feira e também analisarão o relatório sobre a licitação. "Se a Terracap não comprovar que retirou os lotes que ficam em área de preservação ambiental – quebras de relevo ou próximo a nascentes -, não tem jeito. Vamos pedir para os procuradores entrarem com uma ação de embargo contra a licitação", diz Eulália Machado, gerente regional do IBAMA.	Jornal Correio Braziliense, 23.02.2003, Caderno Cidades
Uso ilegal de iodo no DF. O uso de iodo de esgoto na agricultura deve ser regulamentado no DF. O MP estuda medidas para controlar a doação do material feita pela Companhia de Saneamento do DF (CAESB). De acordo com a Promotora de Justiça Marta Eliana de Oliveira, da PRODEMA, o objetivo é acabar com o mercado ilegal do produto. Representantes do MP, da CAESB e das secretarias de Agricultura e de Meio Ambiente do DF se reuniram ontem à tarde para tratar do assunto.	Jornal Correio Braziliense, 26.02.2003, Caderno Cidades

A CAESB tem prazo até amanhã para entregar ao MP relatório técnico da qualidade sanitária do material doado aos agricultores. A preocupação com o uso do iodo surgiu depois da contaminação do sítio Hargreaves, no Gama, em outubro do ano passado.	
Invasões e má conservação de floresta. A ONG Instituto Terra Mães alerta que invasores estão ameaçando a conservação da Floresta Nacional de Brasília (FLONA), que é a principal unidade de captação de água para o abastecimento de Brasília. O presidente da ONG, Adelmo Lima, disse que vários barracos construídos no local com gambiarras na rede elétrica, criação de bois, hortas e muito entulho. A ONG pretende recorrer ao IBAMA e ao Ministério do Meio Ambiente.	Jornal Correio Braziliense, 26.02.2003, Caderno Cidades
Criação de novas regiões administrativas. A Comissão de Assuntos Fundiários aprovou, por 3 votos a 2, em reunião extraordinária realizada na tarde de hoje, proposta do Executivo que cria mais 6 administrações regionais no DF: Águas Claras, Park Way, Riacho Fundo II, Sobradinho II, Sudoeste/Octogonal e Varjão. t	Jornal Correio Braziliense, 26.02.2003, Caderno Cidades
Ameaças na área de preservação de Brasília. Conselho de Gestão da Área de Preservação de Brasília toma posse prometendo preservar a cidade. A lista de problemas é extensa: feiras em locais impróprios, invasão de comércio em área verde, fechamento de passagem de pedestres, construção do sétimo pavimento em prédios residenciais e poluição visual que já se incorporou à paisagem da cidade. As ameaças à área tombada são os principais desafios que o Conselho de Gestão enfrentará.	Jornal Correio Braziliense, 27.02.2003, Caderno Cidades
Condomínio irregular. Liminar garante preferência de morador. O juiz Walter Muniz de Souza, da 1ª Vara de Fazenda Pública do DF, concedeu liminar garantindo a Isa Maria de Jesus o direito de exercer a preferência de compra de um dos lotes do Setor Habitacional Taquari, vendidos pela Terracap. Ocupante de um imóvel no condomínio, Isa Maria possuía certificado de regularização fundiária expedido pela extinta Secretaria de Assuntos Fundiários. Para o juiz, o documento não transmite a propriedade, mas serve para reconhecer a posse do imóvel. Com a liminar, a aposentada poderá fazer oferta para cobrir o preço pelo qual o lote que ocupava foi vendido pela TERRACAP. A companhia pode recorrer.	Jornal Correio Braziliense, 27.02.2003, Caderno Cidades
Invasões em área de proteção ambiental. Os moradores do Núcleo de Chácaras de Taguatinga montaram barricadas hoje para tentar impedir a derrubada das casas. Até os carros dos moradores foram utilizados para impedir a ação. De acordo com o Serviço Integrado de Vigilância do Uso do Solo (Siv-Solo), as casas estão em área de proteção ambiental e por isso não podem ficar lá.	Jornal Correio Braziliense, 27.02.2003, Caderno Cidades
Invasão em área de proteção ambiental. Siv-solo derruba cercas e muros no Núcleo de Chácaras de Taguatinga. O Siv-solo pretende voltar na região com uma ação judicial que garante a derrubada de tudo. De acordo com o órgão, as casas estão em área de proteção ambiental e por isso não podem ficar lá. Informações do próprio órgão, afirmam que a área é constituída por quatro chácaras, divididas em, pelo menos, 50 lotes cadastrados. Com área construída, são quase cem lotes.	Jornal Correio Braziliense, 27.02.2003, Caderno Cidades
Invasão de área de proteção ambiental. Protestos e muita confusão, ontem, na derrubada de casas do Condomínio Novo Horizonte área de proteção ambiental localizada no Núcleo Rural de Taguatinga. Seis casas, 200m de muro e 3,400m de cerca foram destruídos. Mas, antes, cerca de 300 ocupantes de casas e lotes das chácaras 27 e 28 fizeram três barricadas com pneus incendiados para impedir a ação de 150 funcionários do siv-solo e 431 policiais militares.	Jornal Correio Braziliense, 28.02.2003, Caderno Cidades
Invasão de terras. Representantes de aproximadamente 50 cooperativas invadiram ontem, por volta das 8h30in, uma área na QE 48 do Guará II. De acordo com o representante de uma das cooperativas (COOTRHABIR), Cícero Vieira Lima, a atitude foi uma ação	Jornal Correio Braziliense, 10.03.2003, Caderno Cidades

reivindicatória. “Estamos negociando essa área desde 1998 com o governador Roriz. Só sairemos daqui depois que os convênios forem assinados”, disse.	
Crimes contra o meio ambiente no DF. A Polícia Federal vai aumentar sua participação no trabalho de combate a crimes ambientais no DF. A Superintendência regional da PF decidiu criar um núcleo específico na estrutura do órgão para investigar denúncias de crimes contra o meio ambiente e dar suporte a ações de prevenção e fiscalização promovidas pelo IBAMA e pelo MPF.	Jornal Correio Braziliense, 11.03.2003, Caderno Cidades
Lotes irregulares. De Colônia agrícola, a região conhecida como Vicente Pires virou um amontoado de casas que se multiplicou ilegalmente tomando ares de cidade desorganizada. Agora, não são apenas as casas de muros altos que ocupam o lugar antes destinado às chácaras que produziam frutas, verduras e legumes. A ousadia de quem comprou irregularmente lotes em Vicente Pires cresceu com a impunidade e reforça o aspecto cada vez mais urbano do lugar. Hoje, prédios de até quatro andares já integram a paisagem que um dia foi eminentemente rural.	Jornal Correio Braziliense, 12.03.2003, Caderno Cidades
Descaracterização de Brasília. O crescimento desordenado de assentamentos urbanos no DF foi apontado por técnicos das Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) como um dos fatores potencialmente capazes de descaracterizar a cidade de Brasília – considerada Patrimônio Mundial pela UNESCO desde 1987. Reunido em Helsinque, Finlândia, em dezembro de 2001, o Comitê do Patrimônio Mundial deu o prazo de 1º de fevereiro de 2003 para o Brasil apresentar as medidas adotadas para barrar as agressões ao tombamento.	Jornal Correio Braziliense, 12.03.2003, Caderno Cidades
Invasão de terras. O procurador-geral eleitoral Geraldo Brindeiro afirmou que será ágil na elaboração de parecer sobre os pedidos de cassação de mandato do governador do DF, Joaquim Roriz. Elas denunciam crimes eleitorais cometidos pelo governador, como o desvio de recursos para a campanha por meio de contratos com o Instituto Candango de Solidariedade, compra de votos, transporte ilegal de eleitores e promessa de regularização de terrenos invadidos.	Jornal Correio Braziliense, 13.03.2003, Caderno Cidades
Parcelamento ilegal de área de preservação ambiental. IBAMA denuncia situação irregular do condomínio JK. Parcelamento de lotes em área de preservação ambiental de Taguatinga fica em terras que pertencem à Terracap. Erosão ameaça a segurança de moradores.	Jornal Correio Braziliense, 01.04.2003, Caderno Cidades
Invasão da Estrutural. A maior invasão do DF, a Estrutural, está em área de risco. Mais de 30 mil pessoas moram em barracos construídos em cima de um poliduto da PETROBRÁS, cercados pelo Parque Nacional de Brasília (a Água Mineral) e por um depósito de lixo.	Jornal Correio Braziliense, 01.04.2003, Caderno Cidades
Invasão de área pública. A ocupação começou no sábado, no Morro Azul, em São Sebastião. Ontem, a invasão tinha um número de barracos ainda maior. O terreno invadido tem 150 hectares, o equivalente a 210 campos de futebol. (...) O GDF reconheceu ao impasse em torno do terreno provocado pela cessão da área a uma empresa e a sanção de lei que destinou o local para implantação de um bairro. “Essa é uma área do governo com contrato de permissão de uso”, justificou o administrador Milton Alves. O Movimento dos Inquilinos pretende ingressar na Justiça para suspender o contrato de concessão do terreno.	Jornal Correio Braziliense, 09.04.2003, Caderno Cidades
Poluição visual. Apesar de fazer parte da área tombada, o Sudoeste já apresenta poluição visual e cercamento dos pilotis. O título de patrimônio da humanidade concedido a Brasília em 1987 tornou intocável toda a região do Plano Piloto. A regra vale para o Setor Sudoeste. Mas, a exemplo do que acontece nas Asas Norte e Sul, ali a lei também é contrariada, principalmente quando prevê áreas públicas livres para a circulação de pedestres. É cada vez mais comum ver os condomínios residenciais se renderem à tentação do cercamento dos pilotis.	Jornal Correio Braziliense, 09.04.2003, Caderno Cidades

Grilagem de terras. Grileiro apontado como laranja dos irmãos Passos é preso em flagrante. Ubirajane responde a mais de 20 processos criminais e é apontado pelo Ministério Público como "laranja" dos irmãos Passos. Ele foi acusado de parcelamento criminoso do solo e pode pegar uma pena de até cinco anos de prisão.	Jornal Correio Braziliense, 09.04.2003, Caderno Cidades
Invasão de área pública. A ocupação começou no sábado passado, no Morro Azul, em São Sebastião. Há quase dois anos o terreno é alvo de um impasse. Em outubro de 2001, a área foi transformada em bairro, por meio de uma lei aprovada pela Câmara Legislativa e sancionada pelo governador Roriz. Já tinha até nome: bairro Nacional. Mas antes da lei tornar-se realidade, o espaço foi cedido a uma indústria de cerâmica. O contrato de concessão revoltou os filiados do Movimento dos Inquilinos de São Sebastião, gente que vive de aluguel na cidade e que já tinha tentado ocupar a área em 2001.	Jornal Correio Braziliense, 10.04.2003, Caderno Cidades
Invasão de área pública. Invasores de área pública em São Sebastião são retirados pacificamente, mas prometem voltar. Os invasores prometeram voltar, mas o Siv-Solo informou que vai continuar retirando todos os invasores. "Vamos vencer pelo cansaço, estaremos retirando invasores todos os dias se for necessário", explicou o Cel. Sérgio Puhle, diretor executivo do Siv-Solo.	Jornal Correio Braziliense, 11.04.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras. Polícia Federal prende grileiro que vendia terra da União em Sobradinho. O corretor Raimundo Lima negociava terrenos de propriedade da União numa área rural, no Condomínio Serra Verde, a 15 Km de Sobradinho. A área totaliza 164 mil m^2 e foi desapropriada por grileiros, que vendiam os lotes por R$ 9mil.	Jornal Correio Braziliense, 11.04.2003, Caderno Cidades
Invasão de área pública. Invasores voltam a ocupar área pública em São Sebastião. Cerca de 2000 pessoas voltaram a ocupar uma área pública do Morro Azul, em São Sebastião. A Subsecretaria do Sistema Integrado de Vigilância do Solo (Siv-Solo) já havia retirado os 350 barracos erguidos há duas semanas por 2.500 invasores. Alguns invasores fizeram barricada com pneus queimados.	Jornal Correio Braziliense, 14.04.2003, Caderno Cidades
Invasão de terra privada. O Juiz da Vara Cível de Planaltina, Jansen Fialho de Almeida, deferiu liminar de reintegração de posse em favor de João Herculano de Souza, que teve sua fazenda invadida por militantes do Movimento Sem Terra (MST). O empresário alega ser proprietário da terra desde 1976.	Jornal Correio Braziliense, 14.04.2003, Caderno Cidades
Parcelamento irregular do solo. Nem áreas de proteção ambiental escapam do parcelamento irregular do solo no DF. Bem ao lado do córrego Vicente Pires, uma chácara de 800 m^2 – localizada em uma área de preservação permanente da APA do Planalto Central – foi loteada para abrigar um Condomínio. Ontem, o IBAMA derrubou 2 mil m^2. de muros erguidos dentro do terreno.	Jornal Correio Braziliense, 15.04.2003, Caderno Cidades
Invasão de terras. A rádio CBN informou que invasores da fazenda do proprietário do UniCEUB, João Herculino, estão se dirigindo para o Palácio do Buriti. Os cerca de 200 manifestantes querem uma audiência com o Governador Roriz para pedir o assentamento de 700 famílias no MST que moram em Brasília. Eles prometem acampar no Eixo Monumental caso o governador não os receba. A Polícia Rodoviária está acompanhando o grupo.t	Jornal Correio Braziliense, 15.04.2003, Caderno Cidades
Invasão de terras. Nova liminar é deferida contra invasões de terras em Planaltina, em favor do proprietário João Herculino. O juiz considerou a terra produtiva e deferiu a liminar numa ação de interdito proibitório.	Jornal Correio Braziliense, 15.04.2003, Caderno Cidades
Loteamentos ilegais de terras e fraudes em cartório do DF. Em investigação conjunta, promotores e juízes do DF desvendam esquema de falsificação de documentos para permitir regularização de 28 loteamentos ilegais. Relatório pede para cassar título de tabelião.	Jornal Correio Braziliense, 27.04.2003, Caderno Cidades
Loteamentos ilegais de terras e fraudes em cartório do DF. Deputados querem CPI para investigar fraude em cartórios. O esquema de falsificação repercutiu na Câmara Legislativa. Alguns distritais defendem	Jornal Correio Braziliense, 28.04.2003, Caderno Cidades

a reabertura da CPI da Grilagem, instalada em 1985. Chico Vigilante vai propor que a Corregedoria Geral da União também investigue o caso, uma vez que 49% das terras do DF pertencem à União. "Essa é a denúncia mais grave de que se tem notícia em relação à grilagem de terras no DF", declarou o deputado.	
Grilagem de terras. Governo Federal quer investigar grilagem de terras no DF. O governo Federal quer a criação de uma força-tarefa para investigar a ocupação irregular de terras no DF. Uma reunião está prevista para a próxima semana com a Controladoria-Geral da União, Advocacia Geral da União (AGU), Polícia Federal e Ministério Público para discutir a falsificação em cartórios de documentos para a regularização de loteamentos ilegais.	Jornal Correio Braziliense, 28.04.2003, Caderno Cidades
Invasão de terra pública. Invasores voltam a ocupar área pública em São Sebastião. Depois de uma operação de retirada de barracos na última quarta-feira (2) o Siv-solo informou que cerca de 2000 pessoas voltaram a ocupar uma área pública do Morro Azul, em São Sebastião. O Siv-solo já havia retirado os 350 barracos erguidos no começo de abril por 2.500 invasores. Uma nova retirada deve ser marcada para o meio da semana.	Jornal Correio Braziliense, 28.04.2003, Caderno Cidades
Construções irregulares. Fiscais da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do DF (SEMARH) descobriram ontem cerca de 30 construções irregulares na Península Norte do Lago Paranoá. A bordo de uma embarcação dos fuzileiros navais, os inspetores passaram a manhã percorrendo o lago e detectaram vários casos de desrespeito, como muros de contenção e edificações a menos de 30 m da orla. Segundo o gerente de fiscalização da SEMARH, Cássio Alberto Lima Júnior, os responsáveis pelas irregularidades serão notificados pela secretaria. A fiscalização continua hoje no Lago Norte. Depois os fiscais seguem para a Península Sul.	Jornal Correio Braziliense, 30.04.2003, Caderno Cidades
Desvio de água nascente. Um morador do Setor de Mansões Dom Bosco, no Lago Sul, canalizou a água da nascente Vereda dos Buritis entre as quadras 27 e 32, para consumo particular na quadra 25. A área é de proteção ambiental. O crime foi constatado, ontem, por policiais da Delegacia de Meio Ambiente (DEMA) e técnicos da Secretaria de Meio Ambiente de Recursos Hídricos (SEMARH). O desvio ilegal, feito há mais de 10 anos, tinha estrutura de encanamento parecida com as da Companhia de Água e Esgoto de Brasília (CAESB). OS moradores do local não desconfiavam da rede, por achar que se tratava de uma obra do governo.	Jornal Correio Braziliense, 06.05.2003, Caderno Cidades
Invasão do Itapuã. O analista de sistemas Júlio Lobo, 38 anos, ficou preso por meia hora no trânsito por conta de um protesto realizado por 250 moradores da invasão do Itapuã, enfurecidos com a violência na ocupação irregular. A manifestação foi no balão de acesso ao Paranoá, Às 18h de ontem. Eles montaram barreiras de pneus em chamas nas rodovias DF-001, DF-250 e DF-015, que cortam a rotatória.	Jornal Correio Braziliense, 06.05.2003, Caderno Cidades
Irregularidades ns destinação de lotes. O deputado Augusto Carvalho (PPS) protocolou hoje na Câmara Legislativa o pedido de abertura de uma CPI para investigar os projetos de lei que propõem alteração de uso de áreas comerciais para postos de gasolina. O parlamentar acredita que as mudanças de destinação ajudaram a formação do cartel de postos de combustíveis no DF, ao facilitar a compra de terrenos pelos empresários do ramo.	Jornal Correio Braziliense, 06.05.2003, Caderno Cidades
Lixo e entulho em parque ecológico. A área de preservação do futuro Parque Burle Marx, próximo ao Setor Noroeste, está sendo tomada por muito lixo e entulho na Asa Norte. Apenas 40% das terras foram cercadas, facilitando o despejo de lixo na área. O projeto do parque já está pronto, mas não há recursos previstos para a implantação.	Jornal Correio Braziliense, 08.05.2003, Caderno Cidades
Condomínios irregulares. O Corregedor Geral da Justiça do Distrito Federal, desembargador Getúlio Moraes Oliveira, afastou hoje o tabelião do 1º Ofício de Notas e Protesto de Títulos de Brasília, Maurício Gomes	Jornal Correio Braziliense, 08.05.2003, Caderno Cidades

de Lemos, de suas funções. Lemos é acusado pelo Ministério Público de falsificar documentos em favor de condomínios irregulares.	
Condomínios irregulares. Os classificados dos jornais estão recheados de anúncios que escancaram um mercado imobiliário ilegal. Nos últimos meses, o MP e a Terracap reforçaram o alerta à população: não compre terras em loteamentos clandestinos. Mas os anúncios são convidativos. Uma casa estilo colonial, com três suítes, varanda e campo de futebol gramado no condomínio Villages Alvorada, ao lado da Ermida Dom Bosco no Lago Sul, está à venda por R$ 260 mil. No RK, em Sobradinho, um imóvel de 200 m^2, com 3 quartos, sai por R$ 75 mil.	Jornal Correio Braziliense, 12.05.2003, Caderno Cidades
Invasões no Itapuã. Ao anunciar a implantação de programas sociais na invasão do Itapuã durante visita ao local na última quinta-feira, o governador Joaquim Roriz reacendeu o interesse por lotes na ocupação irregular, situada entre o Paranoá e Sobradinho. A notícia foi recebida com bastante euforia pela comunidade, que vê na medida um sinal de que a invasão será regularizada. Mas serviu também de chamarisco para novos invasores durante o fim de semana.	Jornal Correio Braziliense, 13.05.2003, Caderno Cidades
Ocupação do DF: crescimento em 80% da área urbana nos últimos 10 anos. Os mapas não deixam dúvidas. Estudos da UnB baseados em fotos feitas por satélite mostram a existência de um imenso conglomerado urbano que ultrapassa as fronteiras do DF e se expande horizontalmente, de forma contínua, em municípios do Entorno. Segundo o levantamento do Departamento de Geografia da UnB, a área urbana do DF cresceu 80,58% de 1990 a 2000. São 72.298 hectares onde vive uma população de 2.043.100 habitantes, se considerarmos apenas os limites geográficos. Mas as manchas populacionais indicam que pelo menos 2,6 milhões de cidadãos têm seu dia–a-dia interligado à capital do país. Os técnicos estudaram como ocorreu a ocupação territorial do DF. Com uma análise das figuras ao longo de quatro décadas – o último deles foi concluído no ano passado -, os pesquisadores observaram que, entre 1990 e 2000, a mancha urbana no DF aumentou em uma velocidade espantosa. Brasília praticamente dobrou de tamanho em 10 anos. "O problemas (do crescimento urbano) foi a falta de continuidade das políticas habitacionais ao longo do tempo", diz Ivelise Longhi, secretária de Habitação do GDF. "Não é mais possível pensar em Brasília sem considerar as cidades conurbadas", afirma Rafael Sanzio, professor da UnB .	Jornal Correio Braziliense, 19.05.2003, Caderno Cidades
Condomínios irregulares. Os moradores dos condomínios irregulares no DF preparam uma contra-ofensiva ao discurso do presidente da TERRACAP. Eri Varela defende a licitação como a saída para a legalização dos loteamentos em terras públicas. "Ninguém discute a legalidade da concorrência pública, mas a saída é ilegítima e imoral. O governo não agiu quando deveria", afirma Alexandre Moraes Repinaldo, um dos coordenadores do Movimento Morar Legal. Se início, a estratégia da entidade é sensibilizar o governador Roriz. "Entre 20% e 25% da população de todo o DF mora em condomínios. Gente que recorreu aos loteamentos por falta de opções de moradia", acrescenta Repinaldo. O Moral Legal está convocando os condôminos para uma manifestação em frente ao palácio do Buriti, no próximo dia 28. Deputados distritais encampam a briga. "A omissão do poder público e as ações de alguns órgãos, ao conceder certificados de regularização e alvarás de construção, estimularam a proliferação dos condomínios ", observa o deputado distrital Augusto Carvalho (PPS). Na próxima quinta-feira, às 14 h, o auditório da Câmara Legislativa sediará o debate Condomínios – Alternativas para Regularização. São esperados o presidente da TERRACAP, Eri Varela, e representantes do Ibama-DF, do Tribunal de Contas do DF e do Ministério Público. Antes de regularizar, é preciso saber a situação de cada condomínio. Estudo publicado ontem pelo Correio mostrou que dos projetos de regularização para 130 condomínios enviados pelo Executivo ao Legislativo, e aprovados pelos distritais,	Jornal Correio Braziliense, 19.05.2003, Caderno Cidades

nenhum foi acompanhado de estudos técnicos e 70% deles sequer definia a área ou localização. Na maioria, não havia também detalhes sobre a situação fundiária.	
Evolução da ocupação urbana no DF. 1964: a área urbana do DF é de 5.412 hectares para uma população de 258 mil habitantes. As manchas urbanas são esparsas, pela baixa ocupação pulverizada no território; **1977**; a capital passa pela primeira explosão urbana, quando a cidade se firma. É o início da especulação imobiliária. Começa o crescimento de bairros como Lago Sul, Guará II, e a ocupação de áreas como Ceilândia e Lago Norte;**1990:** o ano marca uma nova fase do processo de expansão urbana do centro, o Plano Piloto, e das áreas vizinhas, como Sobradinho, Gama e Núcleo Bandeirantes. É também o início da proliferação dos loteamentos irregulares; **2000**: o espaço urbano é 13 vezes maior que em 1964. A estrutura espacial ultrapassa as fronteiras do DF, que se transforma em um conjunto urbano com problemas semelhantes aos das metrópoles do país, principalmente quanto ao meio ambiente.	Jornal Correio Braziliense, 19.05.2003, Caderno Cidades
Loteamentos irregulares. Moradores de condomínios realização, dia 28.05.2003, às 15 h, em frente ao Palácio do Buriti, manifesto com a presença de milhares de condôminos. A manifestação é organizada pelo Movimento Morar Legal, grupo formado pela classe média de Brasília, proprietária de lotes em condomínios, e pretende sensibilizar o GDF para a regularização imediata dos condomínios do DF.	Jornal Correio Braziliense, 19.05.2003, Caderno Cidades
Ocupação irregular do solo. A ministra do Meio Ambiente, Marina Silva, disse hoje que quer uma ação exemplar de proteção ambiental e de solução para conflitos de ocupação de solo no DF. "Aqui não podemos usar a desculpa de que as autoridades estão longe do problema, portanto, temos que dar o exemplo para o resto do país", disse a ministra. O presidente do IBAMA, Marcos Barros, disse que o órgão vai atuar com mais rigor em seus estudos de impacto ambiental para uso de terrenos em Brasília. Ele também falou que não serão mais permitidas licenças ambientais concedidas depois do início dos projetos.	Jornal Correio Braziliense, 20.05.2003, Caderno Cidades
Condomínios fantasmas. Mesmo diante da resistência de moradores do condomínio Hollywood, a TERRACAP promoverá no próximo sábado mais uma licitação de lotes. Será a conclusão da primeira etapa de regularização do loteamento que faz parte do novo setor habitacional Taquari. Em outra frente de ação, a empresa iniciou a caça aos condomínios fantasmas. Quer identificar aqueles que só existem no papel para impedir que se concretizem. São áreas vazias, onde placas de vende-se são fixadas, iludindo quem procura moradia.	Jornal Correio Braziliense, 20.05.2003, Caderno Cidades
Loteamentos irregulares. A Comissão de Assuntos Fundiários da Câmara aprovou hoje, por 3 votos a 1, parecer ao Projeto de Lei Complementar que permite a venda direta – sem licitação – aos ocupantes de lotes de condomínios localizados em terras públicas.	Jornal Correio Braziliense, 21.05.2003, Caderno Cidades
Condomínios irregulares. Representantes do GDF e do governo federal, da Câmara Legislativa e dos Tribunais de Contas da União e do DF discutem amanhã, a partir das 14 h, na Câmara Legislativa, alternativas para regularizar condomínios. O seminário é iniciativa dos deputados Júnior Brunelli e Augusto Carvalho, que serão os moderadores do debate.	Jornal Correio Braziliense, 21.05.2003, Caderno Cidades
Poluição visual em áreas públicas e privadas. Quem não se adequar às normas de instalação de peças publicitárias em lotes residenciais e públicos terá as propagandas destruídas e pagará multa de 150% sobre o valor de impostos e taxas arbitrados pelo governo. Desde o final de abril, as administrações regionais realizam uma limpa geral para combater a poluição visual.	Jornal Correio Braziliense, 21.05.2003, Caderno Cidades
Abandono de parque ecológico. O Parque Ecológico Norte leva o nome do maior paisagista brasileiro de todos os tempos, Burle Marx. Se estivesse vivo, porém, o homem que cultuou o verde e criou projetos internacionais com a flora brasileira certamente não gostaria de ver seu nome emprestado a uma área em total estado de abandono. As plantas	Jornal Correio Braziliense, 21.05.2003, Caderno Cidades

dividem espaço com lixo e entulho, não há sinalização e apenas parte do parque está cercada. A área, transformada em reserva ecológica em 1990, virou um imenso matagal.	
Regularização de condomínios. A regularização dos condomínios do DF só pode ser feita por meio de licitação pública dos terrenos, ou então com a aprovação de uma lei federal no Congresso Nacional que possibilite a venda direta aos ocupantes. Esta foi a principal conclusão de um seminário promovido hoje pela Câmara Legislativa, que reuniu moradores e especialistas no tema.	Jornal Correio Braziliense, 22.05.2003, Caderno Cidades
Condomínios irregulares. A regularização dos condomínios do DF será discutida na próxima segunda-feira, às 16 h, no Palácio do Buriti, entre GDF e autoridades do DF. Serão discutidas propostas e alternativas para a preservação do patrimônio público, bem como o direito dos cidadãos que adquiriram seus lotes e agiram de boa fé.	Jornal Correio Braziliense, 23.05.2003, Caderno Cidades
Venda de lotes. Apesar da veemência com que o presidente da TERRACAP, Eri Varela, defende a licitação como único caminho para a regularização dos condomínios, o governador Joaquim Roriz admite adotar outros modelos para vender os lotes. Pela primeira vez ele vai se reunir com representantes de várias instituições para discutir uma alternativa ao formato de legalização executado pela TERRACAP com respaldo do MPDFT.	Jornal Correio Braziliense, 24.05.2003, Caderno Cidades
Rombo de R$ 40 milhões. A demora na regularização dos condomínios não traz prejuízos apenas para moradores de loteamentos clandestinos. Com a ilegalidade, o GDF deixa de arrecadar por ano aproximadamente R$ 40 milhões em IPTU.	Jornal Correio Braziliense, 25.05.2003, Caderno Cidades
Construções em áreas tombadas. O STJ decidiu que não é preciso autorização prévia do Instituto do Patrimônio e Artístico Nacional (IPHAN) para projetos de construção em área tombada. A Segunda Turma do tribunal entendeu que não há respaldo legal para exigir demolição da obra se não ocorre nenhuma modificação que descaracterize o bem tombado.	Jornal Correio Braziliense, 26.05.2003, Caderno Cidades
Condomínios irregulares. O processo de licitação continuará sendo a única alternativa para a venda de lotes de condomínios em áreas públicas do DF. A decisão foi anunciada hoje à noite pelo governo após uma reunião entre o governador Roriz e representantes de diversas instituições do DF. (...) Depois de mais de 4 hr de reunião, ficou acertado que o governo, MP, TJDFT, IBAMA e os tribunais de Contas do DF e da União vão se unir para combater as invasões de terras. Também será feito um mapeamento dos condomínios passíveis de regularização, em que será levado em conta o respeito à legislação ambiental.	Jornal Correio Braziliense, 26.05.2003, Caderno Cidades
Loteamento irregular. Márcio Passos é acusado de criar um loteamento irregular atrás da QI 27 do Lago Sul, batizado como Mansões do Lago. O empresário foi preso pela Polícia Federal depois que o desembargador Jerônimo acolheu o pedido do MP para anular o salvo conduto concedido a ele no dia 20, por iniciativa da 1ª Turma Criminal do TJDFT. Entre os 3 magistrados da turma estava o desembargador Marco Aurélio Rosa de Farias, investigado por suposta venda de *hábeas corpus* a traficante de drogas.	Jornal Correio Braziliense, 26.05.2003, Caderno Cidades
Ocupação de área pública. Fiscais da Administração Regional de Brasília retiraram, na manhã de ontem, o quiosque onde há 15 anos funcionava a floricultura Rosa dos Ventos, na 303 Norte. A primeira tentativa de derrubada foi em 2001, mas os donos da floricultura conseguiram liminar na Justiça impedindo a ação. No dia 21, a liminar foi cassada, a pedido do promotor Sérgio Bruno Cabral Fernandes, da 2ª PROURB. Para o comerciante Darci Alves da Silva, um dos sócios da Rosa dos Ventos, a derrubada "foi um ato absurdo e arbitrário". O encarregado de fiscalização da Administração de Brasília, Alexandre Naves Serra, disse que os proprietários do quiosque terão de pagar multa referente à ocupação da área pública.	Jornal Correio Braziliense, 27.05.2003, Caderno Cidades

Condomínios irregulares. Os moradores de condomínios, que estão fazendo protesto em frente ao Palácio do Buriti, conseguiram uma audiência com integrantes do governo. Acompanhados dos deputados distritais Augusto Carvalho e Júnior Brunelli eles apresentarão uma proposta alternativa para o GDF vender os terrenos nos condomínios. Os moradores são contra a forma de licitação utilizada pela Terracap no condomínio Hollywood. Eles querem a venda direta dos lotes pelos atuais ocupantes.	Jornal Correio Braziliense, 28.05.2003, Caderno Cidades
Regularização de condomínios. Os moradores em protesto foram recebidos pelo porta-voz do GDF, Paulo Fona, que entregou à comissão um documento oficial, onde o Governador Roriz se compromete a recebê-los no dia 5 para iniciar as discussões. O deputado Augusto Carvalho espera que dessa reunião saia uma solução para a regularização dos condomínios. "A discussão tem que acabar agora e não nas próximas eleições". O deputado lembrou ainda que a União admite fazer a regularização sem a licitação e espera que a TERRACAP faça o mesmo.	Jornal Correio Braziliense, 28.05.2003, Caderno Cidades
Ocupação irregular de lotes. A ocupação irregular de terras públicas no DF ganhou outro caminho para a legalização. A União vai negociar diretamente com os moradores de loteamentos clandestinos abertos em áreas do governo federal. Entre as áreas passíveis de regularização, encabeçam a lista a colônia agrícola Vicente Pires e os condomínios Vivendas Bela Vista e Lago Azul, estes na região do Colorado. O Governo Federal vai se amparar na Lei 9.636/98, que prevê três possibilidades para a regularização de terras da União: concessão real de uso, cessão de uso e aforamento. Esta é o opção mais provável a ser adotada. Segundo a legislação, aforamento significa conceder poderes de proprietário ao atual ocupante da terra. Ele terá direito inclusive de repassar o imóvel a herdeiros e a terceiros.	Jornal Correio Braziliense, 28.05.2003, Caderno Cidades
Regularização de terras públicas ocupadas irregularmente. A União vai apresentar proposta ao GDF para legalizar, em parceria e sem licitação pública, todos os condomínios irregulares. A solução conjunta, em estudo na assessoria jurídica do Ministério do Planejamento, prevê a doação de terras do GDF ocupadas por loteamentos para o governo federal. De posse dos terrenos, a União poderia regularizá-los por meio de leis que dispensam a licitação.	Jornal Correio Braziliense, 29.05.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras. Cobiçada por grileiros, uma área de 22 alqueires atrás das QI's 27 e 29 do Lago Sul foi alvo de fraude para tornar particular o que de fato é terra pública. Depois de 8 anos de disputa pela posse, a Justiça concluiu que o terreno é mesmo do GDF e que houve falsificação de documento para ludibriar o poder público. (...) A nova decisão judicial reforça a ilegalidade do parcelamento.	Jornal Correio Braziliense, 30.05.2003, Caderno Cidades
Condomínios irregulares. A dispensa de licitação como forma de regularizar condomínios, proposta pelo secretário de Patrimônio da União, Pedro Celso, poderá provocar um novo problema para os moradores de loteamentos ilegais. O procurador regional da República Alexandre Camanho diz que o MPF deverá recorrer à Justiça para impedir que a União se desfaça de seu patrimônio por outro que não seja a concorrência pública. (...) "Alienação direta é inconstitucional. A licitação de bens públicos é um princípio constitucional, assim como a impessoalidade, a isonomia e a moralidade que seriam desrespeitados", sustenta Camanho. O procurador diz que há dois anos fez a mesma advertência à Secretaria de Patrimônio da União que, na gestão anterior, havia decidido vender terrenos no Lago Oeste, próximo a Sobradinho, sem licitação. "Na ocasião, apenas uma recomendação do Ministério Público foi suficiente para suspender o processo. Espero que agora não seja necessário pedir a nulidade desses contratos (de venda ou aforamento) na Justiça", disse. Para o procurador, Pedro Celso foi "precipitado" ao anunciar possibilidades de regularização dos condomínios sem licitação. "Criou-se uma expectativa social de que isso poderá ocorrer, o que poderá frustrar os moradores de condomínios",	Jornal Correio Braziliense, 30.05.2003, Caderno Cidades

afirma. A promotora de Justiça Kátia Cristina Lemos, da área de Proteção ao Meio Ambiente, tem a mesma opinião. "Se for necessário, o MPDFT fará uma atuação conjunta com os procuradores da República", afirma.	
Desrespeito à área de proteção ambiental. Em atuação conjunta, o MPF e o MPDFT ajuizaram ação cautelar na 15ª Vara da Justiça Federal com pedido de suspensão da implantação do Setor Habitacional Catetinho. A alegação é que o novo bairro será implantado em área de proteção ambiental federal e do DF. Também sustentam que a licença está desatualizada – foi concedida em 1992 – e deveria ter sido emitida pelo IBAMA e não pelo próprio governo. A Assessoria da TERRACAP informou que o órgão está disposto a promover obras para compensar os eventuais prejuízos ambientais provocados com a criação do setor.	Jornal Correio Braziliense, 30.05.2003, Caderno Cidades
Condomínios irregulares. O secretário de Patrimônio da União, Pedro Celso, marcou uma reunião com moradores da Colônia Vicente Pires para discutir a regularização dos terrenos. O encontro será amanhã (31), às 11 h, no condomínio 311. O futuro da Colônia ainda é incerto. A Justiça já determinou que a área de 970 hectares pertence à União. O problema é que o gerente regional do Ibama, Francisco Palhares, sustenta que a área pode ser inadequada para ocupação urbana. "Vamos indicar as áreas passíveis de adensamento urbano. Mas é certo que a Colônia Agrícola Vicente Pires não estará entre essas áreas", diz Palhares. A questão não é consenso nem dentro do próprio partido de Pedro Celso. O líder do Partido (PT) na Câmara Legislativa, Chico Vigilante, é contra a regularização. "Qualquer facilidade na regularização de ocupações ilegais incentiva o surgimento de novas instalações", explica.	Jornal Correio Braziliense, 30.05.2003, Caderno Cidades
Danos à APA do Planalto Central. A fiscalização do IBAMA embargou obra ontem e multou duas pessoas em R$ 2 mil cada uma, por causar danos direto à APA do Planalto Central com edificações sem licenciamento em chácaras do condomínio Agrourbano de Brasília (CAUB 1). O empreendimento embargado pelo IBAMA é residencial e já há pistas de acesso aos lotes e demarcação das parcelas de dez casas com construção iniciada. Os fiscais do órgão estão tentando localizar agora os responsáveis por diversas cooperativas para que eles sejam notificados. Eles são apontados pelo órgão como responsáveis por implementar projetos de loteamento urbano com parcelamento irregular do solo em área rural, de proteção ambiental, sem licenciamento. O local do empreendimento irregular fica no CAUB 1, nas proximidades do Riacho Fundo.	Jornal Correio Braziliense, 30.05.2003, Caderno Cidades
Riscos de ocupação irregular de área pública. O procurador-geral do Tribunal de Contas da União (TCU), Lucas Rocha Furtado, advertiu que todo o DF será vendido sem licitação, se for permitido de forma ampla e irrestrita que quem ocupa área pública possa comprar terra sem licitação. Furtado lembra que alguns condomínios ocupam área ambiental. "Regulariza-se essa área tirando o condomínio", defende. Ele destaca que essa questão é de interesse de toda a população, pois há condomínios instalados em áreas de nascentes, o que provocará falta de água para toda a população.	Jornal Correio Braziliense, 26.06.2003, Caderno Cidades
Condomínios situados em terras públicas. Em andamento a audiência pública que discute a questão dos condomínios situados em terras públicas no DF e os aspectos econômicos conexos. Durante a audiência, promovida pela Câmara dos Deputados, o promotor de Justiça, Alexandre Sales, membro da comissão de investigação do parcelamento ilegal do solo, disse que esse é o principal problema que vem sendo enfrentado pelo MP há algumas décadas e defendeu a licitação como a melhor forma para resolver a questão fundiária no DF. "Dispensar a licitação é o mesmo que sinalizar para a sociedade que vale a pena grilar, vale a pena invadir as terras públicas do DF", avaliou.	Jornal Correio Braziliense, 26.06.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras no DF. Depois de dizer várias vezes que iria levar ao plenário da Câmara Legislativa graves denúncias contra a grilagem de terras no DF, o deputado Pedro Passos falou, por mais de uma hora, o que	Jornal Correio Braziliense, 26.06.2003, Caderno Cidades

sabe sobre a questão fundiária do DF. O deputado apresentou documentos e um vídeo mostrando a proliferação de invasões no DF.	
Grilagem de terras. Projeto do Senado pode aumentar penas contra grilagem para ajudar regularização fundiária do DF. Os senadores da bancada do DF comprometeram-se, nesta quinta feira, a encontrar alternativas para assegurar a regularização fundiária do DF e aumentar a punição para o crime de parcelamento ilegal do solo. (...) O procurador-geral do TCU, Lucas Furtado, disse que será preciso mudar a legislação federal para viabilizar a venda sem licitação. E ressaltou que a questão inicial é identificar o que pode ou não ser vendido, atendendo o interesse não só de um quinto da população do DF, mas de todos os seus habitantes, como é o caso de condomínios em área de preservação ambiental, que precisam ser retirados.	Jornal Correio Braziliense, 26.06.2003, Caderno Cidades
Fraudes em escrituras públicas. Pela 1ª vez no DF um tabelião perde o cargo. O TJDFT decidiu hoje, por unanimidade, condenar o tabelião Maurício Gomes de Lemos à perda da delegação para exercício da titularidade no Cartório do 1º Ofício de Notas e Protestos de Títulos de Brasília. Maurício de Lemos esteve afastado de suas funções por 2 meses devido a uma série de acusações que envolviam grilagem de terras públicas e criação de condomínios irregulares no DF.	Jornal Correio Braziliense, 27.06.2003, Caderno Cidades
TJDFT condena grileiros por parcelamento ilegal. Foram condenados, no último dia 26, Ubirajara Andrade e Germano Carlos Alexandre, responsáveis pelo parcelamento ilegal e criação do condomínio rural Vivendas da Serra, próximo ao Colorado. Durante a tramitação do processo, foi confirmada que a área onde está situado o condomínio pertence ao GDF. De acordo com o processo, os réus vendiam os lotes passando aos compradores uma declaração de propriedade falsa.	Jornal Correio Braziliense, 30.06.2003, Caderno Cidades
Loteamentos irregulares. GDF quer fazer levantamento da infra-estrutura dos loteamentos irregulares do DF. A Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), Secretaria de Infra-Estrutura e Obras, CAESB, CEB e NOVACAP devem avaliar as benfeitorias dos condomínios, como instalação elétrica, asfalto, saneamento, e verificar se estas estão compatíveis com a padronização legal.	Jornal Correio Braziliense, 01.07.2003, Caderno Cidades
Criação de parque ecológico no Condomínio Taquari. Uma das exigências do IBAMA para liberar a licença ambiental para o Setor Habitacional Taquari seria a construção de três parques ecológicos no setor. O GDF resolveu atender essa exigência e decretou hoje a criação do primeiro parque ecológico Taquari. Os 20 lotes vendidos pelo GDF, localizados no parque, serão substituídos por outros e os proprietários não serão prejudicados.	Jornal Correio Braziliense, 03.07.2003, Caderno Cidades
Penas maiores para grileiros de terras. O senador Paulo Octávio apresentou ontem projeto de lei que prevê a duplicação da pena para os responsáveis pelo parcelamento ilegal do solo. A proposta atende a uma antiga reivindicação de promotores de justiça do DF especializados na investigação sobre grilagem de terras, que consideram muito branda a punição prevista na legislação. O texto, que deverá ser enviado à Comissão de Justiça do Senado, prevê pena de 2 a 8 anos de reclusão para responsáveis pelos empreendimentos ilegais. Pela lei 6.766/79, que trata do assunto, quem for condenado por esse crime pegará uma pena de um a 4 anos.	Jornal Correio Braziliense, 03.07.2003, Caderno Cidades
Construção em área pública. O STJ publicou hoje a decisão que impede que a Administração de Brasília emita alvarás permitindo a construção e funcionamento em áreas públicas na 705 Norte. A decisão aceitou o recurso enviado pelo MP ao STJ. O MP tentou revogar a lei 754/94, que autoriza essas construções, mas o STJ alegou que essa decisão só pode ser efetivada pelo STF. A decisão determina ainda que a administração de Brasília rejeite os projetos de arquitetura e engenharia de construção nessa área.	Jornal Correio Braziliense, 03.07.2003, Caderno Cidades
Legalização de condomínio. Os moradores do Setor Habitacional	Jornal Correio Braziliense,

Taquari ganharam o Parque Ecológico Taquari. O moradores comemoram ainda a entrega do documento que ajusta as exigências do IBAMA para a liberação da licença ambiental à instalação da infra-estrutura do setor. O parque foi criado com a intenção de preservar a fauna e a flora da região; proporcionar atividades de educação ambiental; desenvolver projetos, programas e pesquisas de observação ecológica; proteger mananciais e nascentes; e proporcionar lazer e cultura para a comunidade. O parque possui 67 hectares e sua criação cumpre uma das exigências do Ibama para que o setor obtenha licença ambiental. A TERRACAP enviou documentação ao Ibama com outras 15 cláusulas visando consolidar as 27 exigências do órgão para legalizar o loteamento do setor.	04.07.2003, Caderno Cidades
Invasão de terras públicas. Cansados de aguardar pela entrega de lotes prometidos pelo GDF na Ceilândia, os policiais militares começaram a invadir os becos que ficam entre as casas nas quadras. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação afirma que essas áreas não podem ser ocupadas pois ainda não passaram pelo processo de assentamento da SEDUH. Para que o processo seja concluído, é necessário que a CAESB termine o estudo de impacto ambiental da região. A preocupação da SEDUH é em relação aos lençóis freáticos que são abundantes nessa área.	Jornal Correio Braziliense, 04.07.2003, Caderno Cidades
Invasão de terras públicas. O Siv-solo do DF realizou, hoje, a retirada de 980 barracas de lona e 2.300 metros de arame farpado na Invasão do Morro Azul, em São Sebastião. A invasão tem cinco hectares de extensão e cerca de 400 pessoas foram desapropriadas. O Siv-solo já fez mais de dez retiradas de barracos na mesma área e os moradores da invasão não estão conformados.	Jornal Correio Braziliense, 08.07.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras públicas. A administradora de Santa Maria foi indiciada pela Polícia Federal por envolvimento na grilagem de terras no DF. Segundo a PF, ela recebe propina para impedir a fiscalização nos condomínios irregulares. Ela é acusada ainda de envolvimento com Maurício Pradera, responsável pela implantação de condomínios irregulares na região de Santa Maria e pela extração de areia em área de preservação ambiental.	Jornal Correio Braziliense, 10.07.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras públicas. O GDF afasta administradora de Santa Maria com base em denúncia da Corregedoria local, que já era investiga internamente pelo GDF, com base em uma nova denúncia de concessão de alvarás para a formação de condomínios.	Jornal Correio Braziliense, 10.07.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras públicas. Preso o deputado distrital José Edmar e de mais oito pessoas, após mais de 6 meses de investigações realizadas pela Polícia Federal, por grilagem de terras e lavagem de dinheiro no DF.	Jornal Correio Braziliense, 11.07.2003, Caderno Cidades
Ilegalidade na regularização de lotes. Os certificados para regularização fundiária distribuídos pelo GDF aos moradores de condomínios estão sem valor jurídico. Recebidos em época de campanha eleitoral, em 2002, como promessa de legalização dos loteamentos por milhares de pessoas, os documentos foram classificados de "engodo" pela Justiça. Em sua decisão, o juiz afirmou que os certificados são uma "afronta ao princípio da moralidade", porque sua emissão teria sido feita À margem da legislação. "Ao que parece, (o certificado) visou mais ao atendimento de interesses políticos que de demanda pela transparência da atividade administrativa, diz trecho do despacho. O pedido de liminar foi feito pelo MPDFT. Os promotores de Justiça da PROURB alegaram que o documento não garante absolutamente nada, especialmente no que se refere à legalização dos condomínios em terras públicas.	Jornal Correio Braziliense, 11.07.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras. Deputado José Edmar, também presidente da Comissão de Assuntos Fundiários da Câmara Legislativa Distrital, é preso pela Polícia Federal sob acusação de formação de quadrilha que comandava grilagem de terras, lavagem de dinheiro, falsidade ideológica e ameaça a testemunhas.	Jornal Correio Braziliense, 11.07.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras. A PF está longe de encerrar as investigações sobre	Jornal Correio Braziliense,

grilagem de terras no DF. Outras 5 quadrilhas são monitoradas. Entre elas, segundo a PF, uma que envolve o deputado Pedro Passos e seus irmãos mais velhos, Márcio e Alaor Passos.	11.07.2003, Caderno Cidades
Regularização de condomínios sem licitação dos lotes. O TCU decidiu que a venda de lotes em terras públicas sem licitação tem respaldo legal. O relatório do TCU indica ainda que seja enviada uma recomendação ao Ministério da Justiça, em conjunto cm os demais órgãos dos três poderes da União e do DF, para constituir Grupo de Trabalho Especial. "Esse grupo visará resolver definitivamente a situação caótica das terras no Distrito Federal, que tem trazido tantos prejuízos ao Estado, à sociedade e ao meio ambiente", avalia o ministro Benjamin Zymler.	Jornal Correio Braziliense, 11.07.2003, Caderno Cidades
Venda de terrenos pelo GDF localizados em área de proteção ambiental. Hoje não foi realizada a licitação da Terracap para a venda de 82 lotes do Setor Habitacional Taquari. O motivo foi a liminar do Juiz Osmani Antônio dos Santos, da Justiça Federal, suspendendo a licitação. O pedido da suspensão foi feito pelo MPF que alegou que os terrenos se encontram em área de proteção ambiental. Uma reunião com a TERRACAP, o MPDFT e o IBAMA está marcada para hoje à tarde para discutir o assunto.	Jornal Correio Braziliense, 11.07.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras públicas. Cresce, em Brasília, a convicção de que o Congresso terá que revogar a autonomia de Brasília. A sensação se intensificou agora, com a grilagem de terras públicas, sob o manto protetor da Câmara Distrital**.** A CF de 1988 deu plena autonomia a Brasília. A classe média imaginava poder dominá-la politicamente, por meio da Câmara Distrital e do governador. Na verdade, ocorreu o contrário: a periferia de Brasília, sem sólida consciência e influenciada por demagogos imobiliários, grileiros de terras e alienados e despreparados quantos aos seus eleitores.	Artigo de Mauro Santayana, "O Grande Erro", de 11.07.03, http://agênciacartamaior.uol.com.br, de 14.07.03.
Operação Grilo (Grilagem de terras). Deputados da base governista elaboraram uma saída estratégica para tentar salvar José Edmar (PMDB). Preocupados com o possível precedente criado com a omissão da Câmara Legislativa na prisão de um parlamentar, distritais resolveram ontem dividir as despesas para a encomenda de pareceres jurídicos sobre o caso. Os políticos querem a garantia legal, assegurada por especialistas contratados, de que a Casa pode intervir em decretos de prisão preventiva contra qualquer deles.	Jornal Correio Braziliense, 16.07.2003, Caderno Política
Grilagem de terras. Moradores de condomínios irregulares vítimas de grileiros. Uma área de cerca de 20.000 m^2, na cidade satélite de Santa Maria, e que abriga 800 família, é motivo de preocupação por parte dos moradores, pois é uma das 4 que o deputado distrital José Edmar é acusado de grilar. O parlamentar está preso há 6 dias na Polícia Federal.	Jornal Correio Braziliense, 17.07.2003, Caderno Cidades
Uso de terras públicas. Os moradores do Condomínio Taquari podem ficar mais tranqüilos. Hoje a TERRACAP e o IBAMA assinam o termo de ajuste do Condomínio. Com a assinatura do termo, prevista para as 11 h, na sede do IBAMA, o Condomínio passa a ser regularizado. De acordo com a decisão, os lotes que serão extintos serão redefinidos pelos dois órgãos, assim como a proposta do parcelamento da área.	Jornal Correio Braziliense, 18.07.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras. Depois de ter o pedido de 'habeas corpus' negado pelo STJ, o TRF não concedeu o pedido de custódia feito pela Câmara Legislativa. Agora, resta aos deputados que apóiam José Edmar pedir o relaxamento de prisão. Para isso, a Câmara precisa se autoconvocar durante o recesso. O presidente da Casa, em retorno de viagem, ainda não se pronunciou sobre o assunto.	Jornal Correio Braziliense, 18.07.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras. O STJ negou todos os pedidos de hábeas corpus dos integrantes da quadrilha do deputado preso José Edmar (PMDB). Eles são acusados de formação de quadrilha, corrupção passiva, parcelamento irregular do solo urbano e lavagem de dinheiro.	Jornal Correio Braziliense, 21.07.2003, Caderno Cidades
Invasão de terras. A promessa de regularização da invasão do Itapuã provocou uma crise entre integrantes do governo Lula. O ministro das	Jornal Correio Braziliense, 22.07.2003, Caderno Cidades

Cidades, Olívia Dutra, divulgou ontem nota de esclarecimento em que desautoriza o secretário do Patrimônio da União (SPU), Pedro Celso, a definir medidas para a legalização do maior loteamento clandestino do DF.	
Invasão de terras. A Secretaria de Habitação fez um levantamento sócio-econômico dos moradores da invasão Itapuã. Ela quer saber quantas famílias moram no local e montar um cadastro. Segundo um assessor de imprensa da Secretaria, a intenção é coibir novas invasões na área. Com o levantamento, o órgão passa a ter controle do número de pessoas que moram na invasão e, com isso, pode impedir que novas pessoas invadam a área. Ainda segundo o assessor, não existe nenhuma medida no sentido de regularização dos lotes, visto que a SEMARH ainda não fez o estudo de impacto ambiental na região.	Jornal Correio Braziliense, 22.07.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras. Acusados de grilagem recorrem ao STF. Os advogados entraram hoje com recurso pedindo novamente o hábeas corpus dos presos. O pedido foi apresentado ao STF e será analisado pelo presidente do Tribunal, o ministro Maurício Corrêa. O pedido anterior, apresentado ao STJ, na semana passada, foi negado.	Jornal Correio Braziliense, 22.07.2003, Caderno Cidades
Loteamentos ilegais. O Palácio do Planalto vai intervir na regularização dos loteamentos ilegais implantados em terras da União no Distrito Federal. Depois das divergências públicas travadas ontem entre a Secretaria de Patrimônio da União e o Ministério das Cidades sobre a legalização da invasão do Itapuã, a Presidência da República decidiu assumir a condução do assunto para evitar desgastes ao governo de Lula.	Jornal Correio Braziliense, 23.07.2003, Caderno Cidades
Regularização de invasões de terras públicas. Invasão do Itapuã, localizada em terras do governo federal: promessa de moradia de graça feita por assessor de Pedro Celso incomodou petistas. Assim, preocupada com medidas anunciadas por Pedro Celso, José Dirceu determina que assessoria da Presidência defina modelo de legalização a ser adotado pelo governo federal.	Jornal Correio Braziliense, 23.07.2003, Caderno Cidades
Regularização de invasões de terras públicas. Nos próximos dois meses, qualquer promessa de regularização da Colônia Agrícola Vicente Pires, invasão do Itapuã ou de outros loteamentos em terras da União cairá no vazio. A política fundiária do governo Lula para o DF será discutida, definida e anunciada por uma comissão coordenada pelo Ministério das Cidades.	Jornal Correio Braziliense, 29.07.2003, Caderno Cidades
Perfurações clandestinas em condomínios irregulares. A água que chega hoje às casas de 300 mil moradores de ocupações irregulares é sugada de uma profundidade média de 150 m e, em 90% dos casos, sem os cuidados técnicos exigidos pela lei para evitar danos à natureza, como a contaminação do próprio reservatório natural no subsolo.	Jornal Correio Braziliense, 19.08.2003, Caderno Cidades
Incêndio no Park Way. Um incêndio no Setor de Embaixadas Sul e na quadra 25 do Park Way chamou a atenção na cidade nesta tarde. Durante quase quatro horas, cerca de 40 bombeiros tentaram conter o fogo, que atingiu 40.000 m^2.	Jornal Correio Braziliense, 21.08.2003, Caderno Cidades
Palestra no Par Way para preservar o meio ambiente. Acontece no domingo, 24, no Park Way, a palestra "Como evitar a degradação das nascentes e preservar o meio ambiente", ministrada pelo técnico da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), Pedro Celso Antonieto.	Jornal Correio Braziliense, 22.08.2003, Caderno Cidades
"Puxadinhos" em marquises. As ocupações irregulares conhecidas como puxadinhos, comuns nas quadras comerciais do Plano Piloto, também podem ser vistas em prédios residenciais de duas quadras da Asa Norte. Para driblar a limitação de espaço, os moradores agregaram aos apartamentos a área externa das marquises e fizeram dela extensão de casa, transformada em varanda ou lavanderia.	Jornal Correio Braziliense, 26.08.2003, Caderno Cidades
Imóveis irregulares. "Alienar os imóveis públicos da Terracap que estejam localizados em áreas que possam ser regularizadas". Essa é a proposta do projeto de lei de deputados da Câmara Distrital do DF. O	Jornal Correio Braziliense, 28.08.2003, Caderno Cidades

projeto havia sido considerado irregular pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), mas ontem o deputado Pedro Passos conseguiu aprovar um recurso contra esse parecer. Agora, o projeto deve ser votado pelo plenário da Casa e, se aprovado, será analisado pelo governador Roriz.	
Parcelamento irregular do solo. Siv-Solo realiza derrubada de lotes suspeitos na Ceilândia. Os ocupantes das áreas desobstruídas dizem que compraram os lotes e apresentar\m cessão de direitos da SEDUH. O eletricista Adilson Costa afirma que pagou R$ 8 mil pelo lote a um homem chamado Alberi Farias Torres, preso pela Polícia Federal em abril. Alberi Farias é acusado de promover parcelamento irregular do solo do Bairro Residencial Oeste, em São Sebastião. Com ele, a polícia encontrou documentação falsa, e cessões de direito de cartórios diferentes. Depois da prisão, a PF encaminhou o caso para a Delegacia de Falsificações e Defraudações (DEF) da Polícia Civil, que investiga o envolvimento de servidores da SEDUH no esquema.	Jornal Correio Braziliense, 28.08.2003, Caderno Cidades
Destruição de parque ambiental e invasões de área pública. Integrantes da Associação dos Amigos do Parque reclamam da depredação da área ambiental onde deverá ser criado o Parque Sucupira. A Área fica próxima ao Eixo Monumental, na altura da Igreja Rainha da Paz. O local está cheio de entulho e invasores estão morando na área.	Jornal Correio Braziliense, 02.09.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras no DF. A Procuradoria Regional da República denunciou hoje 26 pessoas envolvidas com grilagem de terras no DF. Entre os acusados estão o deputado distrital José Edmar do PMDB, preso em 10.07.03 pela Operação Grilo da PF, a administradora de Santa Maria, Maria do Socorro Lucena Trindade, a irmã da administradora, Valdira Lucena dos Santos, a fiscal de atividades econômicas da administração de Santa Maria, Maria Adair Helena Franco Braga, o diretor de fiscalização de obras Márcio Luiz Alves de Almeida, o policial civil do DF Roberto Aparecido da Silca e o comerciante Maurício Oliveira Pradera. A denúncia foi feita pelo chefe da Procuradoria Regional da República da 1ª Região, Carlos Eduardo Vasconcelos ao RRF da 1ª Região. Os acusados são denunciados por 10 crimes, entre eles formação de quadrilha aramada e organização criminosa, fraude, corrupção ativa e passiva, prevaricação, advocacia administrativa, tráfico de influência, dano à área de proteção ambiental, estelionato, abuso de autoridade e lavagem de dinheiro.	Jornal Correio Braziliense, 03.09.2003, Caderno Cidades
TCDF julga inconstitucional venda direta de lotes. O TCDF sepultou as esperanças de moradores de condomínios que sonham comprar sem licitação o lote construído em área pública. Na sessão de terça-feira, conselheiros julgaram inconstitucional a venda direta dos terrenos e consideraram legal o modelo adotado pela Terracap, com direito de preferência a ocupantes na licitação.	Jornal Correio Braziliense, 04.09.2003, Caderno Cidades
GDF é contra a criação de APA. O GDF recorreu ao STF contra a decisão que criou a APA, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. A medida de então, visava a preservar os recursos hídricos e as áreas verdes que constituem 60% do território do DF. O GDF diz que a criação da APA é inconstitucional. Hoje, começaram a ser recolhidas assinaturas na rodoviária do Plano Piloto para tentar impedir a ação do GDF. O porta-voz do governador, Paulo Fona, disse que a APA impede o desenvolvimento do DF e tira a autonomia do governo local.	Jornal Correio Braziliense, 05.09.2003, Caderno Cidades
Regularização de terras públicas. O Ministro do Planejamento e Orçamento, Guido Mantega, justificou a demissão do secretário de Patrimônio da União, Pedro Celso, dizendo que seu subordinado falou demais. "Não há sintonia entre a orientação dele e a minha na questão de terras. Ele manifestou posições pessoais sem ter a aprovação do Ministério", disse. O ministro não entrou em detalhes, mas ele referia à posição de Pedro Celso em defender a venda direta de terrenos da União sem a realização de licitação.	Jornal Correio Braziliense, 05.09.2003, Caderno Cidades
GDF é contra a criação de APA. A presidência da República rebateu os	Jornal Correio Braziliense,

argumentos apresentados pelo governador do GDF contra o decreto que instituiu a APA do Planalto Central. Em parecer, a AGU considerou constitucional, legal e legítimo o ato de criação da área de preservação que abrange mais de 60% do DF. Por trás da discussão jurídica esta, na verdade, uma disputa de território na capital do país. Uma queda de braço sobre a responsabilidade por licenciamentos ambientais para obras em empreendimentos habitacionais expõe, há meses, um confronto entre os governo local e federal. Integrantes do GDF não escondem mais o desconforto pela interferência do IBAMA em questões fundiárias locais. Entre os principais focos de atrito estão os setores habitacionais Taquari, Catetinho e Vila Varjão.	12.09.2003, Caderno Cidades
Grilagem no DF. Um conjunto de gravações, autorizadas pela Justiça, expõe a participação de integrantes do Executivo e Legislativo no esquema de parcelamento ilegal de terras no DF. Desde a CPI da Grilagem da Câmara Legislativa, criada em 1995, uma investigação não reunia tantos indícios de que os fiscais do patrimônio público engordam o orçamento com uma atividade que deveriam combater. As Câmara Legislativa, Procuradoria do DF, TERRACAP e Administrações regionais, empreendedores de loteamentos obtêm uma indispensável ajuda no processo de regularização das áreas parceladas ilegalmente. Em troca, liberam lotes, dinheiro ou cheques lavados em empresas de *factoring*. Todo o material embasou denúncia do MPF enviada há 15 dias ao TRF da 1ª Região. No documento, o procurador regional da República, Carlos Eduardo Vasconcelos Pede a abertura de processo criminal contra deputados, administradora de Santa Maria e outros.	Jornal Correio Braziliense, 17.09.2003, Caderno Cidades
Parcelamento irregular do solo. Integrantes da Comissão de Assuntos Fundiários da Câmara Legislativa estão se dirigindo para o Parque Ecológico JK, situado na região administrativa de Samambaia. No local já estão agentes da PF, fiscais do IBAMA, da TERRACAP e do Siv-Solo. Os deputados vão apurar se de fato estão havendo parcelamentos irregulares de terras públicas no local.	Jornal Correio Braziliense, 18.09.2003, Caderno Cidades
CPI da grilagem. A polêmica em torno da instalação de nova CPI da grilagem de terras no DF está longe de terminar. Os deputados oposicionistas já assinaram, só este ano, quatro pedidos de instalação, enquanto que os governistas alegam que não há fato concreto para que se instale a comissão. Com a publicação de ontem pelo Correio Braziliense de matéria que denuncia a grilagem de terras no DF, o clima esquentou.	Jornal Correio Braziliense, 18.09.2003, Caderno Cidades
IPTU para áreas irregulares. A partir de 2004, o GDF começará a cobrança de IPTU em todos os condomínios irregulares do DF. A medida foi incluída no orçamento do DF para 2004, entregue à Câmara Legislativa. Essa não é a primeira vez que o GDF tenta cobrar o imposto de moradores de condomínios. Uma tentativa anterior ocorreu em 1996, mas a falta de informações precisas sobre a situação dos loteamentos impediu a cobrança. O governo só conseguiu tributar efetivamente 52 dos mais de 400 loteamentos do DF.	Jornal Correio Braziliense, 23.09.2003, Caderno Cidades
Puxadinhos: ocupações de áreas públicas. Sem qualquer padronização, os empresários constroem puxadinhos sobre calçadas e gramados. E minam aos poucos os espaços livres destinados ao trânsito de pedestres. Nas contas da Administração Regional, cerca de 70% dos comerciantes desrespeitaram o tombamento nas quadras comerciais do Plano Piloto. Parte dos lojistas argumenta que tem termo de ocupação de área pública, previsto em lei distrital de 1998, e que paga pelo uso do terreno. "O comerciante sabe que a área não lhe pertence e concorda em pagar por ela", pondera Osvaldo Meneguim, dono da San Marino. A pizzaria, que ocupa duas lojas na esquina da 209 Sul, avançou sobre parte da área verde. Os 246.189 m^2 de área construída nas quadras comerciais do Plano Piloto, 54.460 m^2. são irregulares. Fonte: Estudo da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF, feito por amostragem.	Jornal Correio Braziliense, 23.09.2003, Caderno Cidades
IPTU para áreas irregulares. A cobrança de IPTU em loteamentos irregulares é criticada pela oposição. A vinculação dos recursos é vista	Jornal Correio Braziliense, 24.09.2003, Caderno Cidades

com resistências. Promotor de Justiça licenciado, Chico Leite (PCdoB) diz que somente taxas, e não impostos, podem ser associadas a um setor ou área específicas. Mas ele também é contra a cobrança do IPTU sem que o Executivo promova a regularização das áreas tributadas." Do ponto de vista da Justiça, tem de haver essa vinculação", acredita.	
Invasão em áreas de expansão. O Siv-solo e a TERRACAP tentaram retirar cerca de 200 barracos no Morro Bela Vista, em São Sebastião ocupados por invasores. Moradores pedem que a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) vá até o local e faça um cadastro dos moradores para receber lotes. Eles pedem que os lotes sejam dados nesta mesma área de invasão, pois, segundo eles, o local estava desocupado e a administração já estaria estudando a criação de novas áreas de expansão.	Jornal Correio Braziliense, 30.09.2003, Caderno Cidades
Invasão de área pública. Os comerciantes que invadem áreas públicas devem começar a se preocupar. A PRODEP do Ministério Público do DF está executando sentença contra os donos de estabelecimentos no SCRLN, quadra 713, blocos A, B, D, E e G da Asa Norte, bairro de Brasília. A sentença, dada pela 7ª. Vara de Fazenda Pública do DF e transitada em julgado no dia 2 de junho deste ano, condena os comerciantes a demolirem, no prazo de 30 dias, as referidas construções. No entanto, os comerciantes ainda não cumpriram a determinação e por isso a promotoria está pedindo a execução da sentença.	Jornal Correio Braziliense, 06.10.2003, Caderno Cidades
Cadastramento de áreas irregulares. Quem mora ou tem comércio em áreas irregulares terá de prestar contas ao GDF. O cadastramento está previsto para começar ainda este mês. As Administrações Regionais estão responsáveis pelo novo cadastramento dos ocupantes de todos os loteamentos ilegais. A medida faz parte de um diagnóstico que a SEDUH pretende fazer sobre a situação fundiária do DF.	Jornal Correio Braziliense, 07.10.2003, Caderno Cidadão
Infração ambiental na Academia de Tênis. A Comissão de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente da Câmara Legislativa visitou hoje o complexo da Academia de Tênis. O objetivo era apurar uma série de denúncias recebidas pela Comissão sobre as condições ambientais do complexo. Comentou-se sobre a construção de poços artesianos não autorizados e sobre o descaso existente em relação a recursos ambientais, pois um caminho de brita estaria invadindo a área e agredindo o ambiente, causando erosão, assoreamento e diminuição da área do lago.	Jornal Correio Braziliense, 10.10.2003, Caderno Cidades
Acessos irregulares em Vicente Pires. As pequenas estradas de terra que serviam como acesso rápido à Estrutural provocaram acidentes na rodovia.	Jornal Correio Braziliense, 11.10.2003, Caderno Cidades
Depredação do patrimônio do Parque da Cidade. Policiais militares e seguranças do Parque da Cidade prenderam ontem cinco integrantes de uma quadrilha que depredava o patrimônio do local. Um homem e cinco menores de idade foram pegos no momento em que destruíam uma placa, próximo ao Pedalinho. Cássio Poli, administrador do Parque, diz que é uma das gangues que costumam depredar o parque sempre que há eventos especiais, como o Dia das Crianças. "Já desconfiávamos que eles iriam atuar naquela noite. Metade dos policiais e segurança trabalhou sem farda para poder fazer o flagrante", disse.	Jornal Correio Braziliense, 12.10.2003, Caderno Cidades
Siv-solo impede obras irregulares em área pública de Taguatinga. Cerca de 160 homens, entre policiais, fiscais e operários, comandados pelo Siv-solo, órgão responsável pela fiscalização das invasões de áreas públicas, recolheram materiais de construção e cercas. Segundo esse órgão, a operação teve como objetivo impedir que novas construções sejam erguidas na área (...).	Jornal Correio Braziliense, 15.10.2003, Caderno Cidades
Delimitação do Parque Nacional de Brasília. Definida pelo GDF nesta quinta-feira a área do Parque Nacional de Brasília. Criado há 41 anos, não havia definição do tamanho do local, cujas terras eram alvo de disputa. A unidade de conservação ambiental foi instituída por um	Jornal Correio Braziliense, 17.10.2003, Caderno Últimas

Decreto de 1961. O documento estabelecia que o governo local deveria definir os limites do parque, mas isso ainda não tinha sido feito.	
Invasão de área pública. Depois de 10 anos ajuizando ações contra estabelecimentos comerciais que invadiram áreas públicas no Plano Piloto, a 1ª PRODEP, do MPDFT, está colhendo os primeiros frutos de mais de uma centena de ações ajuizados em praticamente todas as superquadras da Asa Sul e algumas da Asa Norte. Segundo a Promotora Eunice Amorim Carvalhido, só agora, as primeiras ações começam a transitar em julgado, ou seja, não cabe mais nenhum tipo de recurso. Ela lembra que desde 1993, o MP vem ajuizando ações deste tipo, mas ainda existem muitos processos que não foram julgados, outros estão em fase de recurso no TJDFT e no STJ e os demais começam a ser executados.	Jornal Correio Braziliense, 18.10.2003, Caderno Cidades
Loteamentos irregulares. 500 é o número estimado de loteamentos irregulares existentes no DF, de acordo com as associações de moradores dos condomínios.	Jornal Correio Braziliense, 20.10.2003, Caderno Cidades
Construção irregular na Academia de Tênis. O MPDFT requisitou hoje a instauração de um inquérito para investigar crimes contra o ordenamento urbano e patrimônio cultural. Como suspeito, o MPDFT sugere José Farani, proprietário da Academia de Tênis. De acordo com a denúncia, a Academia de Tênis também deve ser investigada. O pedido foi feito à DEMA. No documento, o promotor da 4ª. PROURB alega que a construção do pavilhão às margens do lago pela Academia de Tênis é uma afronta à ordem urbanística da cidade.	Jornal Correio Braziliense, 20.10.2003, Caderno Cidades
Loteamentos irregulares. Grupo de 500 agricultores sugere que pode ocupar loteamentos irregulares do DF se pedido de assentamento não for atendido. Os líderes dos agricultores querem o assentamento de 1.740 famílias da região do DF e Entorno. Para pressionar, os agricultores estão acampados desde domingo em frente ao prédio do INCRA, no Setor de Indústrias Gráficas. "Diante de tanto desespero dos companheiros, há muita pressão para que a gente parta para as invasões dos condomínios", avisou João Ribeiro dos Santos, o Joãozito, da Federação Nacional dos Trabalhadores Rurais (FENATEG).	Jornal Correio Braziliense, 21.10.2003, Caderno Cidades
Poluição sonora. Empresários da noite brasiliense ganharam mais uma batalha para que boates, bares e restaurantes com música ao vivo ou pistas de dança continuem funcionando perto de áreas residenciais. Justiça mantém som em bares perto de residências no DF. Desembargadores suspendem lei que proibia apresentações ao vivo e música mecânica em estabelecimentos próximos de residências.	Jornal Correio Braziliense, 22.10.2003, Caderno Cidades
Grilagem de terras. A TERRACAP demitiu hoje dois funcionários acusados de participar do esquema de grilagem de terras no DF. O arquiteto Gilberto Neves Baeta e o Chefe da Assessoria Jurídica Luiz Carlos Nunes Batista foram demitidos por recomendação da Comissão de Sindicância da empresa. Segundo ela, as fitas gravadas pela Polícia Federal com conversas sobre grilagem de terras que envolvem o deputado distrital José Edmar, comprovam o envolvimento dos dois funcionários no esquema. Segundo a TERRACAP, houve quebra de confiança e desobediência das normas de não comunicar terceiros sobre o andamento dos processos administrativos da empresa.	Jornal Correio Braziliense, 23.10.2003, Caderno Cidades
Invasão de área pública. Os comerciantes resolveram entrar de vez no debate sobre as invasões de áreas públicas em quadras comerciais do Plano Piloto. O Fórum do Setor Produtivo do DF, que reúne cinco entidades da classe empresarial e responde por 90% do PIB de todo o DF, defende a ocupação de até seis metros de comprimento para os chamados puxadinhos. Para o empresariado, qualquer medida abaixo disso significaria o fim dos negócios para muita gente e, conseqüentemente, desemprego. Os técnicos do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) entendem que as ocupações irregulares ferem o tombamento e, portanto, não devem existir. O GDF acha que elas devem se limitar às marquises, ou seja, apenas três metros, nos dois pavimentos.	Jornal Correio Braziliense, 28.10.2003, Caderno Cidades

Sem uma definição, cerca de 70% dos comerciantes desrespeitam o tombamento e vão, aos poucos, minando os espaços livres destinados aos pedestres.	
Loteamentos irregulares. Construídos de forma desordenada, loteamentos irregulares dificultam a vida de quem precisa localizar uma casa. Desorganização atrapalha até a ação dos policiais no local. Não são apenas as discussões sobre a regularização das áreas e as ameaças de ter de enfrentar uma licitação que preocupam os moradores de condomínios no DF. Na maioria deles, problemas de infra-estrutura, como a falta de indicação dos endereços, atrapalham a vida de quem circula pelo local. O transtorno é grande para prestadores de serviços, tele-entregas, visitantes,e para policiais e bombeiros que atendem às áreas.	Jornal Correio Braziliense, 28.10.2003, Caderno Cidades
Condomínios irregulares. A regularização dos condomínios irregulares no DF agora é um caso federal e distrital. A União e o GDF vão ter que encontrar uma solução para resolver os problemas das áreas ilegais na capital. O MP afirma que, pelo princípio constitucional da isonomia, é necessário evitar tratamentos diferenciados no processo de alienação de terras públicas.	Jornal Correio Braziliense, 29.10.2003, Caderno Cidadão
Projeto sobre biossegurança. A nova Lei de Biossegurança apresentada hoje pelo governo foi considerada como positiva por segmentos ambientalistas. Para a coordenadora da Campanha de Engenharia Genética do Greenpeace, Mariana Paoli, o projeto de lei que será enviado pelo governo ao Congresso fortalece o Ministério do Meio Ambiente.	Jornal Correio Braziliense, 29.10.2003, Caderno Últimas
Preservação do patrimônio histórico. Ministro do STJ suspende decisão que abria precedente para construções na área tombada de Brasília sem consulta ao Instituto, responsável pelo patrimônio histórico. Posição final será da corte especial do tribunal. "Essa decisão (a anterior) daria respaldo para alguém construir um prédio com vidro fumê no centro histórico de Ouro Preto (MG)", disse Nádia Porto, procuradora do IPHAN.	Jornal Correio Braziliense, 30.10.2003, Caderno Cidades
Regularização de condomínios. A bancada governista na Câmara Legislativa defende em peso a venda direta dos lotes em condomínios irregulares, situados em terras públicas. Mas a solução esperada pelos moradores pode surgir de uma proposta feita por um integrante da oposição. Em encontro ontem com o deputado distrital Augusto Carvalho, do PPS, o governador Roriz admitiu apoiar um projeto de lei a ser enviado ao Congresso Nacional que possibilite a dispensa de licitação para regularização dos loteamentos no DF.	Jornal Correio Braziliense, 30.10.2003, Caderno Cidades
Agressões ao plano original de Brasília. O Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) move 250 ações na Justiça para garantir a preservação de Brasília. O órgão, criado para proteger o patrimônio nacional, tenta combater problemas como invasões de área pública, poluição visual e depredação de monumentos históricos. Na opinião do arquiteto Carlos Magalhães, houve omissão do GDF e do próprio IPHAN ao permitir agressões a Brasília. "É preciso brigar muito para preservar a cidade. O IPHAN tem que batalhar e insistir em derrubar liminares concedidas pela Justiça contra o tombamento da cidade", opinou.	Jornal Correio Braziliense, 30.10.2003, Caderno Cidades
Regularização de lotes ilegais. Governador Roriz sugere união de todos os parlamentares do DF para enviar ao Congresso projeto que permita a regularização dos lotes sem licitação. "O que proíbe a regularização é uma lei federal. Se nós modificarmos a lei federal, nós vamos fazer a venda direta", afirmou Roriz ao Correio.	Jornal Correio Braziliense, 31.10.2003, Caderno Cidades
Cadastramento de áreas irregulares. A secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação do GDF diz que após o cadastramento o governo poderá ter um diagnóstico sobre a situação de cada obra. Segundo ela, as construções que desrespeitarem as normas de edificação locais não poderão ser regularizadas.	Jornal Correio Braziliense, 01.11.2003, Caderno Cidadão

Pichação. O Castelinho, local de diversão de crianças no Parque da Cidade, foi atingido na sexta-feira pela ação de pichadores, que ainda destruíram parte do local. Além dos castelinhos, banheiros, portarias e outras instalações do Parque da Cidade têm sido alvo constante dos vândalos. Além de pichar, eles abandonam garrafas de bebida alcoólica, cacos de vidro, vasilhas com cola de sapateiro e restos de comida.	Jornal Correio Braziliense, 01.11.2003, Caderno Últimas
Estacionamento em áreas verdes. Estacionamentos em áreas verdes de Brasília estão na mira do MPDFT. Nesta segunda-feira, o promotor da 4ª. PROURB, do MPDFT, Paulo José Leite Farias, recomendou ao Administrador Regional de Brasília, que não conceda alvarás de construção de estacionamentos nas áreas verdes vizinhas a prédios ou comércios na Asa Norte e Sul e casse os alvarás de construção já concedidos em caráter precário. Segundo a PROURB, nos estacionamentos em áreas verdes o gramado foi coberto por cimento ou brita para facilitar o tráfego de veículos.	Jornal Correio Braziliense, 03.11.2003, Caderno Últimas
Loteamentos irregulares. Regularização. Os moradores de loteamentos irregulares do DF receberam apoio inesperado na batalha contra as licitações. O senador Antônio Carlos Magalhães divulgou ontem, em seu gabinete, parecer favorável a projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional que permite a venda direta de lotes em área pública. A proposta, do senador Paulo Octávio, deixou ontem representantes de condomínios irregulares com esperanças de conseguir modificar o modelo atual adotado pela Terracap.	Jornal Correio Braziliense, 05.11.2003, Caderno Cidades
Pichações. Há dois meses, o maior centro de lazer dos brasilienses voltou a ser alvo de vândalos. Primeiro, eles deixaram suas marcas nos banheiros. Na sexta-feira, o estrago foi maior: as paredes do Castelinho foram cobertas com tintas coloridas, mensagens escritas em letras orientais e personagens de desenhos animados. Quatro pichadores – três menores – foram flagrados pelos seguranças do parque. A promotora Selma Sauerbronn, da Vara da Infância e da Juventude**,** confirma que as pichações são práticas de jovens de todas as classes sociais e econômicas. "Não há relação com o local onde o infrator mora. Isso é culpa do ócio, falta do que fazer mesmo", afirma a promotora. Ela explica que o Estatuto da Criança e do Adolescente considera a pichação um ato infracional de menor potencial ofensivo. Por isso, os menores que são flagrados pichando recebem penas leves. "Geralmente, ele tem de limpar o local pichado e o pai arca com o prejuízo. Em alguns casos, o infrator presta serviços à comunidade, explica Sauerbronn.	Jornal Correio Braziliense, 05.11.2003, Caderno Últimas
Loteamentos irregulares. Regularização. Sobram propostas para livrar os moradores da licitação, situação em que terão de disputar o terreno onde construíram suas casas. Mas ainda não surgiu uma idéia que represente consenso. O Ministério Público é irredutível na defesa da concorrência como caminho para a transmissão de terras de propriedade do Estado para os atuais ocupantes de lotes em área pública. Até agora, apenas o modelo apresentado pelo governo federal para regularizar terrenos não foi contestado já Justiça ou teve pontos apontados como ilegais por promotores e procuradores.	Jornal Correio Braziliense, 09.11.2003, Caderno Cidades
Poder Judiciário. Reprovação. Pesquisa encomendada pela OAB revela o grau de desconfiança da população brasileira com o Poder Judiciário. O principal problema da Justiça brasileira, segundo a pesquisa, é que ela privilegia brancos e ricos. Outro problema apontado foi a corrupção de juízes, advogados e promotores. A pesquisa foi realizada pela Toledo & Associados, que entrevistou 1700 pessoas entre 10 e 16.09.2003 em 16 cidades brasileiras.	Jornal Correio Braziliense, 11.11.2003, Caderno Política
Loteamentos irregulares. Ministério Público quer deputado envolvido com loteamentos ilegais na cadeia. O subprocurador-geral da República, Wagner Gonçalves enviou parecer ao STJ recomendando a cassação de liminar, em hábeas corpus, que tirou o parlamentar José Edmar da cadeia. Edmar foi denunciado pelo procurador regional Carlos Eduardo Vasconcelos em set/03. Num documento com 203 páginas, ele acusa o	Jornal Correio Braziliense, 11.11.2003, Caderno Últimas

distrital de usar a bandeira da moradia, sua principal plataforma de campanha, para o enriquecimento ilícito por meio de uma quadrilha de grilagem de terras.	
Loteamentos irregulares. Regularização. Começa daqui a pouco, em segundo turno do projeto de lei complementar que obriga a TERRACAP a legalizar loteamentos ilegais sem licitação. Ontem, a proposta foi aprovado em primeiro turno, com 14 votos favoráveis, três contrários e três abstenções. Não é a primeira vez que a Câmara Legislativa aprova lei sobre o assunto. Em 1995, uma lei elaborada com apoio da base do então governo Cristovam Buarque (PT), autorizou a TERRACAP a promover a venda direta de lotes. Essa lei, desprezada pelo atual governo, é alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), proposta pelo procurador-geral de Justiça do DF, Eduardo Sabo. Também é considerada inaplicável pelo Tribunal de Contas do DF.	Jornal Correio Braziliense, 13.11.2003, Caderno Últimas
Condomínios irregulares. Venda direta. O Governador Roriz deixou claro ontem que a posição contrária da deputada Eurides Brito, líder do Governo no Legislativo, ao projeto de lei complementar que permite a venda direta, aprovado esta semana na Câmara Legislativa, não reflete a posição oficial do governo do DF.	Jornal Correio Braziliense, 15.11.2003, Caderno Cidades
Condomínios irregulares. Venda direta. O Governador Roriz avisou na semana passada que levará em conta pareceres jurídicos sobre a venda direta de lotes em área pública antes de sancionar ou vetar o projeto aprovado em primeiro turno na Câmara Legislativa. Mas é certo que a decisão final será política. Ao consultar especialistas de sua confiança, Roriz vai se deparar com posições divergentes. Não há consenso entre juristas.	Jornal Correio Braziliense, 16.11.2003, Caderno Últimas
Regularização de lotes em condomínios irregulares. A Câmara Legislativa aprovou na noite de hoje, em sessão extraordinária, o segundo turno e a redação final do projeto de lei que permite a venda direta dos lotes localizados em condomínios para os seus ocupantes. O projeto vai, agora, à sanção do governador Roriz.	Jornal Correio Braziliense, 18.11.2003, Caderno Últimas
Regularização de lotes em condomínios irregulares. A venda direta de lotes em condomínios irregulares em área pública só depende agora de uma decisão política do governador Roriz. Com 17 votos favoráveis, a Câmara Legislativa aprovou ontem em segundo turno projeto de lei complementar que trata da questão. A vitória do autor da proposta, deputado Pedro Passos (PMDB), foi ainda maior do que na semana passada. Apenas a líder do governo, Eurides Brito, e o deputado Chico Leite votaram contra. A bancada petista manteve a abstenção do primeiro turno. A bancada do PFL, embora tenha votado fechada a favor da proposta, também faz restrições: "Estou consciente de que o projeto contém vícios de constitucionalidade", afirmou a deputada Eliana Pedrosa (PFL). "A única saída legal é o projeto do senador Paulo Octavio que tramita no Congresso", disse.	Jornal Correio Braziliense, 19.11.2003, Caderno Últimas
Uso irregular do solo. A bancada governista na Câmara Legislativa articula a derrubada da principal medida aprovada em 2002 para moralizar o uso do solo no DF. Antes do recesso parlamentar, os deputados votarão uma emenda à Lei Orgânica do DF que devolve aos distritais o poder de legislar sobre terras públicas. Na legislatura anterior, houve suspeitas de que distritais beneficiaram empresários com a mudança de destinação de áreas, p. ex., para postos de gasolina. A alteração do terreno valorizou imóveis em até 20 vezes. Levantamento do deputado Chico Lei (PCdoB) mostra que entre 1991 e 2003 a Câmara aprovou 27 alterações de áreas para permitir a construção de postos. Nesse período, 62 projetos foram apresentados por distritais. Com a aprovação do pacote, os distritais ficaram impedidos de legislar sobre o uso do solo. Deputados independentes, como Chico Leite, Augusto Carvalho e Peniel Pacheco se reuniram para discutir o assunto. Augusto é	Jornal Correio Braziliense, 21.11.2003, Caderno Avulsas

contra. “Não podemos admitir a volta da prerrogativa neste momento em que temos parlamentares na Casa envolvidos em crimes contra o patrimônio público”, afirma Augusto Carvalho. “A ação dos grileiros, as desapropriações superfaturadas, a ocupação desordenada do solo, a degradação ambiental, que continuam a passos largos, piorarão com a revogação da Emenda 40”, acredita Chico Leite.	
Loteamentos irregulares. Ex-presidente do IDHAB no governo Cristovam vai conduzir a regularização de condomínios em terras da União. Ela assume o cargo com uma meta: aplicar no DF a política adotada em âmbito nacional para a regularização de loteamentos constituídos em áreas da União. No DF, são 15 loteamentos irregulares.	Jornal Correio Braziliense, 22.11.2003, Caderno Últimas
Condomínios ilegais. União e GDF voltam a discutir condomínios irregulares. A deputada Arlete Sampaio (PT), criadora do projeto de lei que regulariza a situação dos condomínios ilegais, afirmou que é preciso regularizar o que socialmente já se tornou irreversível. O projeto da deputada já foi aprovado em primeiro turno pelo plenário da Casa e deve ser voltado na semana que vem para, depois, ser levado à sanção do GDF.	Jornal Correio Braziliense, 22.11.2003, Caderno Avulsas
Venda direta de lotes irregulares. Ex-presidente da TERRACAP aponta prejuízo de cerca de R$ 165 milhões aos cofres públicos com a venda direta de lotes irregulares. Para o promotor Alexandre Sales, da Promotoria de Defesa do Patrimônio Público, ao permitir a venda direta o governo beneficia apenas uma parte da sociedade. A licitação oferece segurança jurídica. É aceita por promotores e pela Justiça. Portanto, não acarreta longas demandas judiciais com o MP. O governador Roriz nunca escondeu sua preferência pela venda direta.	Jornal Correio Braziliense, 23.11.2003, Caderno Avulsas
Uso irregular do solo. A derrubada do Pacote Fundiário começa a andar na Câmara Legislativa. Com dois votos favoráveis e um contrário, o projeto que devolve aos deputados distritais a competência para legislar sobre o uso do solo e mudanças de destinação de áreas públicas passou ontem na Comissão de Constituição e Justiça da Casa. O próximo passo, agora, é a aprovação em plenário. A suspensão do poder dos distritais para mudar destinações de áreas ocorreu no ano passado com a aprovação da Emenda 40, o chamado Pacote Fundiário. Depois de denúncias de favorecimento de empresários, os deputados ficaram sem a prerrogativa, num período de 4 anos, de propor matérias relativas ao aumento de potencial construtivo, alteração do uso do solo e desafetação de áreas.	Jornal Correio Braziliense, 25.11.2003, Caderno Últimas
Programa nacional de regularização de áreas ilegais. Em relatório concluído ontem treze promotores de justiça sugerem ao Palácio do Planalto que adote providências para combater as causas da clandestinidade na ocupação de terras do DF. A idéia do Ministério Público é que a União inclua no convênio que será firmado com o Executivo local a cobrança do IPTU progressivo para imóveis e projeções desocupados no DF. Alguns promotores, entretanto, revelaram ao Correio Braziliense que a proposta de criação do IPTU progressivo foi incluída no relatório final. O MP quer que o governo local enfrente não só os efeitos do déficit habitacional do DF como também combata as causas. Para os promotores, a população comprou lotes em área irregular porque a oferta de moradia era pequena e cara.	Jornal Correio Braziliense, 26.11.2003, Caderno Cidadão
Regularização de loteamentos ilegais. Os dois principais responsáveis pela defesa do meio ambiente no DF sentaram-se lado a lado ontem para discutir formas de reduzir a degradação à natureza no processo de regularização dos condomínios. Apesar da troca de elogios públicos e do aparente interesse comum, o secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), Jorge Pinheiro, e o gerente-regional do IBAMA, Francisco Palhares, discordam nos critérios. Desde que o IBAMA/DF começou a autuar condomínios que não dispõem do devido licenciamento com embargo total de obras, representantes de associações de condomínios buscam uma alternativa às multas. Lotes podem ser desconstituídos se estiverem em áreas de encostas e nascentes.	Jornal Correio Braziliense, 27.11.2003, Caderno Últimas

Regularização de condomínios ilegais. O gerente regional do IBAMA/DF, Francisco Palhares, prometeu liberar hoje a licença de operação para que proprietários de terrenos do Setor Habitacional Taquari possam começar a construir suas casas. Ele vai entregar o documento à presidente da TERRACAP, Maria Júlia Silva. A TERRACAP contratou as obras de implantação de rede de água e esgoto, energia elétrica e infra-estrutura urbana. Ontem, a CEB começou a instalar os postes. Com a liberação do IBAMA, a TERRACAP poderá retomar as licitações, para venda de terrenos nos trechos 1 e 2. Nos editais, já constarão as novas regras estabelecidas pela empresa, com possibilidade de pagamento em até 120 meses.	Jornal Correio Braziliense, 28.11.2003, Caderno Últimas
Regularização de condomínios ilegais. Regularizar. Há muito esta é a palavra de ordem quando se fala em condomínios irregulares. Nesta semana, integrantes do IBAMA e da SEMARH - Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos discutiram a questão. O ponto pacífico do encontro é que, para efetivar a legalização, os condôminos precisam cumprir algumas exigências da SEMARH, baseadas na Agenda 21 – compromisso ambiental assumido por vários países junto à Organização das Nações Unidas no ano passado. Mas, para garantir a regularização, as administrações dos condomínios irregulares, devem cumprir também as sugestões ambientais. "Com certeza, aqueles que cumprirem as sugestões têm mais chances de serem regularizados", garante o secretário do Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Jorge Pinheiro.	Jornal Correio Braziliense, 29.11.2003, Caderno Avulsas
Estacionamento em áreas públicas. O Conselho Especial do TJDFT considerou inconstitucional a cobrança da taxa de estacionamento, o Vaga Fácil, na área comercial de Brasília. O Procurador Geral de Justiça, Eduardo Sabo, entrou com um pedido de ADIn para impedir que o GDF continuasse a cobrar pelo estacionamento em áreas públicas. O Vaga Fácil foi implantado em 4.7.03, no SCS e SCN. Os motoristas eram obrigados a pagar R$1,90 para estacionar por duas horas. No dia 7.10.03, o promotor Zacarias Mustafá, da Promotoria de Ordem Tributária do MPDFT, pediu a suspensão imediata da cobrança nos estacionamentos, numa ação civil pública. Desde então, o GDF vem recorrendo da decisão, mas não obteve sucesso.	Jornal Correio Braziliense, 02.12.2003, Caderno Últimas
Poluição Visual na Esplanada. Depois do Museu e da Biblioteca Nacional, Oscar Niemeyer, gostaria de ver realizada mais uma obra na Esplanada dos Ministérios: os estacionamentos subterrâneos. O arquiteto acredita que a construção deles iria melhorar a paisagem urbanística da cidade e, de quebra, acabaria com a falta de vagas, um problema crônico da parte central de Brasília. Durante encontro com o Governador Roriz, Niemeyer criticou as bancas de revistas, lanchonetes e carrocinhas de cachorro-quente que ficam entre os prédios a Esplanada dos Ministérios. Segundo o arquiteto, o projeto de Brasília não prevê comércio no local. "Na Esplanada não deve existir quiosque", alertou.	Jornal Correio Braziliense, 02.12.2003, Caderno Última
Ações contra distritais não saem da gaveta. Quando o assunto é processar seus próprios integrantes, a Câmara Legislativa distrital é de uma má vontade enorme. São 11 processos empacados na Corregedoria e outros oito na Comissão de Ética. Praticamente todos eles, que poderiam chegar a uma cassação, estão parados. Tudo está parado desde que a bancada petista e o deputado Augusto Carvalho do PPS fizeram representações à Comissão de Ética contra José Edmar, do PMDB, por conta das acusações de chefiar uma quadrilha de grilagem de terras. Parte da bancada governista alegou que o processo deveria ir para a Corregedoria.	Jornal Correio Braziliense, 02.12.2003, Caderno Últimas
Estacionamento em áreas públicas. O Vaga Fácil sofreu ontem a derrota judicial mais significativa desde que o Executivo estabeleceu a cobrança pelo uso de vagas em estacionamentos públicos no centro de Brasília. O TJDFT considerou inconstitucional a lei que instituiu o sistema, aprovada em 1996, pela Câmara Legislativa. Para 12 dos 14 desembargadores presentes à sessão, a proposição – de autoria do então	Jornal Correio Braziliense, 03.12.2003, Caderno Últimas

deputado distrital Cláudio Monteiro – teve tramitação irregular. O GDF já declarou que vai recorrer da decisão. Para isso, pode seguir dois caminhos: ingressar com novo processo, em instância superior, junto ao STJ, ou aprovar uma nova lei na Câmara Legislativa e sancioná-la no Executivo.	
Programa Nacional de Regularização de Terras. A Presidência da República vai analisar as críticas e sugestões do MPDFT a respeito do programa nacional de regularização de terras da União. O procurador-geral de Justiça do DF, Eduardo Sabo, entregou, na terça-feira, ao secretário Executivo da Casa Civil um documento sobre o assunto, elaborado por uma comissão de 13 promotores especializados em controle de constitucionalidade e legislação fundiária. O MP reforça do documento a posição exaustivamente defendida por promotores de justiça de que apenas por meio de licitação é possível alienar bens públicos para cidadãos de renda média. O programa nacional prevê a venda direta para quem ocupou o terreno até fevereiro de 1996.	Jornal Correio Braziliense, 04.12.2003, Caderno Últimas
Invasão de terras públicas. O governador Roriz, do GDF, reforçou as esperanças dos 55 mil moradores da invasão do Itapuã, ao lado do Paranoá, que reivindicam a regularização de suas moradias. Ontem, Roriz prometeu desencadear uma série de obras de infra-estrutura no local. "Daqui a uma semana, voltarei para inaugurar o sistema de água. Nenhuma casa vai ficar sem ligação. Depois, voltarei para inaugurar a luz. Toda vez que eu voltar aqui será para anunciar uma grande obra."	Jornal Correio Braziliense, 05.12.2003, Caderno Últimas
Grilagem de terras. O STJ manteve hoje o *habeas corpus* em favor de Márcio Passos, acusado de grilagem de terras públicas do DF. Assim, fica confirmada a decisão de Primeira Turma Criminal do TJDFT, que garante ao empresário aguardar em liberdade o julgamento da ação penal. Márcio Passos é acusado de criar loteamento irregular atrás da QI 27 do Lago Sul, área nobre em Brasília, batizado de Chácaras Mansões do Lago. Ele chegou a ser preso por agentes da Polícia Federal, em maio, com base em denúncia oferecida pelo MPDFT.	Jornal Correio Braziliense, 09.12.2003, Caderno Cidades
Irregularidades na Academia de Tênis. Estarão sendo analisadas pela Câmara Legislativa denúncias recebidas sobre as condições ambientais da Academia de Tênis, em relação à construção de poços artesianos, já lacrados pelo IBAMA, além de outras irregularidades.	Jornal Correio Braziliense, 10.12.2003, Caderno Últimas
Comércio em áreas residenciais do Lago Sul. A Câmara Legislativa aprovou esta quarta-feira o Projeto de Lei que prevê a instalação de comércio nas áreas residenciais do Lago Sul. O projeto é de autoria do deputado Izalci Lucas, morador do Lago Sul que disse ser o principal objetivo do projeto a preservação do loca. "Queremos impedir a instalação irregular de comércios nas áreas residenciais", disse.	Jornal Correio Braziliense, 10.12.2003, Caderno Cidades
Acessos irregulares em Vicente Pires. Cerca de 30 moradores da Colônia Agrícola Vicente Pires taparam buraco aberto pelo Departamento de Estradas e Rodagem, às margens da Via Estrutural. No final da tarde de ontem, técnicos do órgão haviam fechado os acessos irregulares feitos pelos moradores da região.	Jornal Correio Braziliense, 11.12.2003, Caderno Últimas
Infra-estrutura para condomínio irregular. A CAESB, órgão do GDF, inaugurou na manhã desta quinta-feira a rede de água do condomínio Itapuã, terra pública invadida por moradores.	Jornal Correio Braziliense, 11 e 12.12.2003, Caderno Últimas
Depredação de patrimônio público. Policiais militares e seguranças do Parque da Cidade prenderam ontem 5 integrantes de uma quadrilha que depredava o patrimônio do local. Um homem e 5 menores de idade foram pegos no momento em que destruíam uma placa, próximo ao Pedalinho, por volta das 23 horas.	Jornal Correio Braziliense, 12.12.2003, Caderno Últimas
Invasão de área pública. Homens do Siv-Solo recolheram ontem materiais de construção e cercas das chácaras 27 e 28 do Núcleo Rural de Taguatinga, de forma a impedir que novas construções sejam erguidas na área até que sejam demarcados os limites da Poligonal do Ariê.	Jornal Correio Braziliense, 15.12.2003, Caderno Últimas

Loteamentos irregulares. Distritais incluem R$ 4,3 milhões em emendas para loteamentos irregulares no orçamento de 2004, mas secretário de Infra-Estrutura diz que implementação das medidas depende de análise jurídica.	Jornal Correio Braziliense, 18.12.2003, Caderno Últimas
Parcelamento irregular de terras. O STJ concedeu, por unanimidade, *habeas corpus* ao deputado distrital José Edmar. A decisão confirma a liminar que havia sido concedida em agosto. Ele é acusado dos crimes de formação de quadrilha, corrupção passiva e parcelamento irregular do solo urbano.	Jornal Correio Braziliense, 19.12.2003, Caderno Últimas
Estacionamento em área pública. No último dia de convocação extraordinária, distritais aprovam projeto que recria sistema pago de estacionamento, o Vaga Fácil. GDF vai usar a nova lei para tentar retomar a cobrança, suspensa pela Justiça. Agora vai à sanção do Governador Roriz.	Jornal Correio Braziliense, 24.12.2003, Caderno Cidades
Ameaça às nascentes do solo do DF. Estudo da UnB mostra que a perfuração clandestina de poços em condomínios está secando importantes fontes do DF. Convênio entre a Universidade e o GDF analisará o abastecimento nos loteamentos.	Jornal Correio Braziliense, 26.12.2003, Caderno Cidades
Venda direta dos lotes de condomínios irregulares. Governador Roriz tem até sexta-feira para sancionar ou vetar projeto aprovado na Câmara que autoriza a regularização de lotes sem licitação. Parecer jurídico deve ficar pronto ainda hoje. Os moradores dos loteamentos irregulares aguardam ansiosos a decisão do governador.	Jornal Correio Braziliense, 29.12.2003, Caderno Avulsas
Venda direta dos lotes de condomínios irregulares. O governador Joaquim Roriz sancionou nesta terça-feira o Projeto de Lei Complementar 10/2003 que autoriza a venda direta dos condomínios localizados em áreas públicas. O PLC de autoria do deputado Pedro Passos (PMDB) elimina o processo de licitação para proprietários de terras públicas adquiridas antes de 28 de janeiro de 1997.	Jornal Correio Braziliense, 30.12.2003, Caderno Últimas
Venda direta de condomínios. Governador Roriz sanciona projeto, aprovado pelos deputados distritais, que dispensa a licitação para os loteamentos localizados em áreas da TERRACAP. O MPDFT já antecipou que a legislação fere a Constituição e deverá mover Adin depois de 10.01.04, quando termina o recesso do MP. Pelos cálculos do GDF, cerca de 40% dos 500 condomínios irregulares do DF estão em áreas da TERRACAP.	Jornal Correio Braziliense, 31.12.2003, Caderno Avulsas
Venda direta de condomínios. A venda direta dos lotes irregulares em áreas do GDF, sancionada pelo governador Joaquim Roriz, na última terça-feira, valerá também para os condomínios com escrituras falsificadas. No último domingo, o Correio Braziliense publicou lista de 19 loteamentos que, de acordo com o MP, têm registros falsos em cartórios.	Jornal Correio Braziliense, 01.01.2004, Caderno Últimas
Venda direta de condomínios. Os moradores dos condomínios em terras públicas terão de enfrentar um longo processo de adequação a exigências ambientais antes de poder comprar lotes diretamente da TERRACAP. Embora o governo queira aplicar em seis meses a lei que permite a venda direta de terrenos aos ocupantes, o IBAMA considera o prazo curto para os loteamentos conseguirem as licenças ambientais exigidas para a regularização. O licenciamento ambiental é uma das etapas que precisam ser cumpridas pelos condomínios antes da legalização.	Jornal Correio Braziliense, 06.01.2004, Caderno Avulsas
Ocupação ilegal em Vicente Pires. A ocupação irregular no DF agora é vertical. De olho na multiplicação do lucro fácil, empreendedores clandestinos viraram incorporadores imobiliários. Ao invés de parcelar terras públicas para vender terrenos, constroem agora edifícios dentro de loteamentos ilegais. O promotor Pedro Oto de Quadros ficou estarrecido ao saber das construções. “Isso é um absurdo. É um total descaso a fiscalização permitir uma coisa dessas”, afirma o assessor do procurador-geral de Justiça do DF, Eduardo Sabo. “Estão cometendo um novo tipo de crime de parcelamento ilegal do solo”, denuncia.	Jornal Correio Braziliense, 18.01.2004, Caderno Últimas

Ocupação ilegal no Grande Colorado. Bairro de condomínios em Sobradinho é invadido por edifícios de até 4 andares. Administrador regional confirma irregularidade e teme problemas de abastecimento de água, luz e implantação de saneamento básico. O promotor Pedro Oto de Quadros, assessor do procurador-geral de Justiça do DF, manteve a intenção de mover ações com pedidos de demolição dos edifícios, se na fase de regularização dos condomínios não houver previsão de edificações altas. "As obras são caracterizadas como mais um ato ilegal", disse.	Jornal Correio Braziliense, 19.01.2004, Caderno Últimas
Ocupações irregulares. Quem mora ou tem comércio em áreas irregulares do DF terá que prestar contas ao GDF. Segundo fontes do governo, o cadastramento está previsto para começar na primeira quinzena de fevereiro. As administrações regionais estão responsáveis pelo registro da população de todos os loteamentos ilegais.	Jornal Correio Braziliense, 19.01.2004, Caderno Avulsas
Condomínios irregulares. Lei distrital, sancionada pelo governador Roriz, prevê indenização para moradores de loteamentos em áreas públicas da TERRACAP, quando o terreno adquirido por venda direta for quitado. Citado na lei, o MPDFT já anunciou que considera a venda direta inconstitucional e aguarda apenas o fim do recesso do Judiciário para contestar a norma na Justiça. Um dos argumentos é que uma lei distrital não pode estabelecer regras para venda de patrimônio público. Promotores também prevêem dificuldades para que compradores de lotes em áreas públicas sejam indenizados. "É preciso analisar os casos concretos, mas é difícil se falar em comprador de boa-fé, principalmente porque houve uma CPI do Parcelamento Ilegal do Solo, em 1995", avalia o promotor Libânio Rodrigues, da PRODEP do MPDFT.	Jornal Correio Braziliense, 19.01.2004, Caderno Avulsas
Invasão de terras públicas. Parte de uma mansão no Lago Sul, em frente à ponte JK começou a ser derrubada pelo Siv-Solo. A construção encontrava-se em situação irregular e os moradores invadiram terra pública. O projeto original previa 758 m^2 de área construída, mas já ultrapassava os 1000 m^2. A construção imponente e irregular chegou ao conhecimento do IPHAN e do MPDFT. Ambos condenaram a obra. Os promotores de justiça chegaram a alertar a administradora do Lago Sul sobre os riscos de responde por omissão, caso não tomasse alguma providência.	Jornal Correio Braziliense, 22.01.2004, Caderno Avulsas
Obras ilegais. Administração do Lago Sul dá 21 dias para proprietário resolver problemas na obras de seu imóvel. Outra parte da edificação, próxima à Ponte JK, foi derrubada ontem. Na notificação, o dono da construção é acusado de usar área pública como canteiro de obra.	Jornal Correio Braziliense, 23.01.2004, Caderno Cidades
Grilagem de terras. A administração de São Sebastião e o Siv-Solo investigam mais uma suspeita de grilagem de terra pública no DF. Localizado próximo ao terminal rodoviário de São Sebastião, um terreno de aproximadamente 70 mil m^2, tomado pela vegetação típica do cerrado, ganhou, há pouco mais de uma semana, cercas de arame farpado e uma placa pintada à mão com a marca do GDF.	Jornal Correio Braziliense, 23.01.2004, Caderno Cidades
Condomínios irregulares. O IBAMA/DF estuda uma forma de amenizar as multas de crimes ambientais para os moradores de condomínios irregulares no DF. O gerente regional do IBAMA acredita que uma das alternativas são as medidas de compensação social e ambiental. Discutida com a comissão de moradores, a proposta prevê a destinação de áreas para a implantação de parques, programas de coleta seletiva de lixo e programas de alfabetização.	Jornal Correio Braziliense, 26.01.2004, Caderno Avulsas
Preservação do patrimônio do DF. A UNESCO aprovou relatório, mas o patrimônio continua sem regulamentação. Ivelise Longhi, Secretária do Departamento Urbano e Habitação do DF, durante coletiva no Palácio do Buriti, declarou que a UNESCO elogiou o DF pelas ações de preservação do patrimônio aqui desenvolvidas. Porém, o que se vê na prática, é a constante divulgação de estudos sobre o assunto e pouca regulamentação, como por exemplo, o Plano Diretor para a área preservada de Brasília.	Jornal Correio Braziliense, 27.01.2004, Caderno Últimas

Residências ilegais nas quadras 900, do Plano Piloto. O Correio Braziliense, na edição da última terça-feira, denunciou o uso do Setor de Grandes Áreas – localizado nas quadras 900 – para fins residenciais, apesar da existência de uma lei distrital restringindo o uso dessa área apenas para salas comerciais. A Lei, de 1997, abriu a brecha para construtoras realizarem, segundo o administrador de Brasília, obras ilegais.	Jornal Correio Braziliense, 27.01.2004, Caderno Últimas
Poluição visual. Enquanto o Plano Diretor para a área preservada não sai do papel, depois de passar 05 anos em elaboração e discussões, o Plano Diretor de Publicidade deverá ser regulamentado ainda este ano. Apesar da indefinição, fiscais do GDF continuam retirando propagandas.	Jornal Correio Braziliense, 27.01.2004, Caderno Últimas
Obras irregulares. A Secretaria de Fiscalização das Atividades Urbanas do DF (SEFAU) interditou na tarde desta terça-feira, 12 prédios construídos irregularmente na Colônia Agrícola Vicente Pires. A operação, conduzida por 30 fiscais da secretaria, verificou a falta de licenciamento das construções e do habite-se, sendo que todas elas já haviam sido embargadas e multadas. Do total de prédios, três tiveram interdição parcial e novel total.	Jornal Correio Braziliense, 27.01.2004, Caderno Últimas
Falta de fiscalização compromete o projeto urbanístico de Brasília. Falta de regulamentação favorece distorções no plano urbanístico da cidade e atrapalha o setor imobiliário, que não tem como atender à demanda por pequenas unidades de moradia. A cidade planejada por Lúcio Costa vive uma crise de identidade quando o assunto é moradia. A ausência de regras claras para disciplinar a ocupação de prédios no Plano Piloto abre brechas para distorções no plano urbanístico da capital, patrimônio mundial declarado pela Unesco. Especialistas ouvidos pelo Correio Braziliense cobram do GDF normas que preservem o plano original da cidade, mas que também definam como a capital do país pode e deve crescer.	Jornal Correio Braziliense, 29.01.2004, Caderno Últimas
Condomínios irregulares. O procurador-Geral do MPDFT, Eduardo Sabo, ajuizou, nesta terça-feira, ação direta de inconstitucionalidade (ADIn) contra a lei complementar aprovada pela Câmara Legislativa que permite a venda direta de lotes em condomínios situados em áreas públicas aos seus ocupantes. A medida foi aprovada no final do ano passado e sancionada pelo Governador Roriz.	Jornal Correio Braziliense, 03.02.2004, Caderno Últimas
Condomínios irregulares. Ministério Público entra com ação para anular lei aprovada pela Câmara Legislativa, que dispensa licitação em áreas da Terracap. Para MP somente o Executivo pode disciplinar o uso da terra. O Procurador-geral alega que a venda direta fere preceito constitucional de que a alienação do patrimônio público deve ser precedido de licitação. As exceções previstas em lei para situações de interesse social não caberiam no caso dos condomínios irregulares do DF porque as áreas foram ocupadas sem respaldo legal. Ou seja, os moradores não foram beneficiados por um programa habitacional promovido pelo governo. Adquiriram terrenos em áreas parceladas por empreendedores clandestinos.	Jornal Correio Braziliense, 04.02.2004, Caderno Cidades
Quiosques e trailers irregulares. O presidente da Câmara Legislativa, Benício Tavares, promulgou ontem lei que prevê a legalização dos cerca de 15 mil quiosques, trailers e similares instalados em área pública. A maioria está em situação irregular, porque há três anos as administrações regionais não renovam as licenças nem os alvarás de funcionamento. O GDF não sancionou referida lei.	Jornal Correio Braziliense, 04.02.2004, Caderno Últimas
Inconstitucionalidade na doação de lotes para igrejas. O TJDFT deve decidir na próxima semana se o Executivo local pode ou não doar imóveis públicos para a construção de igrejas e outras entidades religiosas. Na sessão da próxima terça-feira, o Conselho Especial do TJDFT retomará o julgamento de uma Ação de Inconstitucionalidade (ADIn) proposta pelo procurador-geral de Justiça do DF, Eduardo Sabo, contra a Lei 2.688/01, que permite as doações. Na petição, Sabo sustenta	Jornal Correio Braziliense, 06.02.2004, Caderno Últimas

a necessidade de licitação e também que, de acordo com a Lei Orgânica do DF, é vedado ao Poder Público conceder subvenções a cultos religiosos ou igrejas.	
Condomínios irregulares. GDF resolve parar processo de regularização de loteamentos e venda é suspensa até que a Justiça decida se a lei que permite a compra direta por moradores é constitucional. Relator do processo pede informações à Câmara Legislativa.	Jornal Correio Braziliense, 08.02.2004, Caderno Últimas
Loteamentos irregulares. Moradores do Varjão, loteamento irregular próximo de Brasília, junto ao Lago Norte, protestaram pela regularização da sub-administração do Lago Norte. O motivo é a devasta que as chuvas provocaram na região, e com isso, as obras de recuperação só podem ser iniciadas depois que a região for regularizada.	Jornal Correio Braziliense, 09.02.2004, Caderno Últimas
Invasão de áreas públicas. Pelo menos 200 famílias da sub-administração do Lago Norte, Varjão, loteamento irregular próximo de Brasília, resolveram invadir uma área pública para fugirem das chuvas. Os moradores já estão demarcando os territórios. A meta é deixar as regiões que estão ameaçadas pela chuva.	Jornal Correio Braziliense, 09.02.2004, Caderno Últimas
Regularização de área grilada. Moradores do loteamento irregular, Varjão, se reúnem na terça-feira com o governador Roriz. O encontro foi marcado depois que cerca de 200 famílias interditaram o trânsito na DF-005 e fizeram barricadas de pneus, nesta segunda-feira, para reivindicar a regularização da área. De acordo com o presidente da Associação dos Moradores do Varjão, Edílson Brandão, os manifestantes pedem uma definição do governo em relação à área para que os prejuízos da chuva possam ser ressarcidos. Brandão afirma que cerca de 1.400 estão ameaçadas pela fortes chuvas.	Jornal Correio Braziliense, 09.02.2004, Caderno Últimas
Inconstitucionalidade de lei. TJDFT considera inconstitucional a Lei n° 2.688, que permitiu a doação de terrenos para 995 entidades religiosas e sociais. Referida legislação foi aprovada pela Câmara Legislativa há três anos. Foi uma vitória do MPDFT. "É um momento histórico. Finalmente poderemos estabelecer a legalidade na capital do país", comemora o promotor de justiça, Pedro Oto de Quadros, especialista em controle de constitucionalidade.	Jornal Correio Braziliense, 18.02.2004, Caderno Cidades
Invasão de terras. O Siv-Solo removeu nesta quinta-feira 150 famílias acampadas em terras particulares no Núcleo Rural de Sobradinho dos Melos, próximo ao Paranoá. Os invasores ocupavam o lugar irregularmente há três meses, com barracas de lona e estacas de madeira, não obstante decisão judicial determinando a reintegração de posse ao proprietário.	Jornal Correio Braziliense, 20.02.2004, Caderno Últimas
Reestruturação de cartórios para evitar fraudes que beneficiam condomínios irregulares. O MPDFT e a Corregedoria do TJDFT desvendaram um esquema de irregularidades que envolveu 28 condomínios em processo de regularização. Falsificação de documentos, adulteração de datas e sumiço de escrituras que ocorreram entre 1990 e 1992 para adequar o condomínio à legislação. Por isso, a Corregedoria vai desmembrar os maiores e mais rentáveis cartórios de Brasília, exercendo maior controle sobre os serviços.	Jornal Correio Braziliense, 20.02.2004, Caderno Últimas
Crimes ambientais em áreas irregulares. Os moradores de terrenos irregulares no DF terão que comprovar estarem em dia com o meio ambiente. O IBAMA/DF voltou a fiscalizar a ocorrência de crimes ambientais, e já está aplicando multas e embargando obras inadequadas. Na fiscalização, os técnicos do IBAMA estão exigindo o licenciamento ambiental dos empreendimentos imobiliários. Condomínios com edificações e infra-estrutura sem a autorização para operar são multados, e as obras, de quaisquer tipos, são embargadas.	Jornal Correio Braziliense, 20.02.2004, Caderno Avulsas

Relançamento do Setor Habitacional Noroeste. Os empresários da construção civil estão ansiosos porque o GDF promete relançar o Setor Noroeste (a primeira tentativa aconteceu em 2000). Com investimentos que devem chegar a R$ 1 bilhão durante toda a execução das obras, o lançamento está programado para o início de 2005.	Jornal Correio Braziliense, 23.02.2004, Caderno Últimas
Apreensão de aves raras. Agentes do IBAMA apreenderam na noite desta quarta-feira seis aves do tipo Galo da Serra, no aeroporto de Brasília. Junto com as aves, os fiscais encontraram uma chocadeira, rações, meias para transporte de ovos e cerca de uma dezena de orquídeas.	Jornal Correio Braziliense, 25.02.2004, Caderno Últimas
Regularização de uso de terras públicas. A TERRACAP quer fazer mutirão para regularizar ocupações em área pública no DF. Além dos 900 lotes de igrejas e entidades assistenciais, a empresa vai incluir os terrenos de clubes com contratos vencidos. As sedes sociais de advogados, dos magistrados e dos funcionários do TCU devem ser os primeiros a enfrentar a concorrência.	Jornal Correio Braziliense, 28.02.2004, Caderno Cidades
Regularização de uso de terras públicas. TERRACAP prepara lista de terrenos, hoje com concessões de uso, que devem ser vendidos em concorrência pública. Nessa empreitada de regularizações, a presidente da TERRACAP tem o apoio do MPDFT. Afirma o promotor de justiça Pedro Oto de Quadros que "estamos de acordo com o modelo e as regras da Terracap. Mas isso não significa que os atuais ocupantes que se sentirem prejudicados não queiram discutir o assunto na Justiça".	Jornal Correio Braziliense, 04.03.2004, Caderno Últimas
Construção irregular. Proprietária de terreno no loteamento Villages Alvorada retoma construção de terceiro pavimento de imóvel, apesar de a obra estar embargada há três anos. Na região só são permitidas edificações com dois andares. A construção irregular destoa da paisagem e fere as determinações urbanísticas para a região. Disse a proprietária que "se todo mundo pode construir, também posso. Não sou pior do que ninguém".	Jornal Correio Braziliense, 05.03.2004, Caderno Últimas
Invasão de terras públicas. O abandono e descaso tomam conta dos lotes nas quadras 200, 400 e 600, destinados pelo GDF a novas empresas que integram o Programa de Desenvolvimento do DF (PRÓ-DF). Com a demora das obras, famílias invadiram os terrenos e construíram barracos. Com o desinteresse dos empresários, moradores carentes tomaram conta dos terrenos vazios.	Jornal Correio Braziliense, 10.03.2004, Caderno Últimas

APÊNDICE B

ATIVIDADES DAS PRODEMAs/MPDFT – CIRCUNSCRIÇÃO DF - 1999/2003						
Atividades	**1999 (A)**	**2000**	**2001**	**20002**	**2003 (B)**	**% A/B**
1. **Atos praticados:**						
a) Pareceres/promoções/análises	0312	0803	0846	1932	0756	+142,3
b) Audiências/sessões	0801	0830	1077	0846	0831	+3,7
c) Comunicações/Ofícios/Notificações	0510	0948	0739	1203	1146	+124,7
2. **Processos Judiciais:**						
a) Recebidos	0011	0128	0212	0284	0325	+2.854,5
b) Devolvidos	0066	0119	0211	0251	0330	+400,0
c) Redistribuídos	0005	0005	0002	0024	0004	-20,0
3. **Inquéritos Policiais:**						
a) Recebidos	0231	0196	0511	0519	0301	+30,3
b) Devolvidos	0223	0392	0513	0430	0310	+39,0
c) Redistribuídos	0001	0004	0003	0083	0001	-------
4.**Proc. de Investigação Preliminar:**						
a) Instaurados/Recebidos	0143	0186	0168	0905	0578	+304,2
b) Arquivados	0041	0058	0058	0152	0106	+158,5
c) Redistribuídos	0004	0012	0001	0000	0003	-25,0
5. **Inquéritos Civis:**						
a) Instaurados/Recebidos	0001	0003	0002	0025	0014	+1.300,0
b) Arquivados	0000	0000	0000	0002	0001	+100,0
c) Redistribuídos	0000	0000	0000	0021	0000	-------

Fonte: Relatórios do MPDFT

ATIVIDADES DAS PRODEMAs/MPDFT – 1999 – CIRCUNSCRIÇÃO DF		
Atividades	**1ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural**	**2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural**
1. Atos praticados:		
a) Pareceres/promoções/análises	104	208
b) Audiências/sessões	287	514
c) Comunicações/Ofícios/Notificações	228	282
2. Processos Judiciais:		
a) Recebidos	016	055
b) Devolvidos	012	054
c) Redistribuídos	003	002
3. Inquéritos Policiais:		
a) Recebidos	035	196
b) Devolvidos	031	192
c) Redistribuídos	000	001
4. Proced. de Investigação Preliminar:		
a) Instaurados/Recebidos	073	070
b) Arquivados	010	031
c) Redistribuídos	000	004
5. Inquéritos Civis:		
a) Instaurados/Recebidos	001	000
b) Arquivados	000	000
c) Redistribuídos	000	000

Fonte: Relatórios do MPDFT

ATIVIDADES DAS PRODEMAs/MPDFT – 2000 – CIRCUNSCRIÇÃO DF		
Atividades	**1ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural**	**2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural**
1. Atos praticados:		
a) Pareceres/promoções/análises	595	208
b) Audiências/sessões	316	514
c) Comunicações/Ofícios/Notificações	666	282
2. Processos Judiciais:		
a) Recebidos	073	055
b) Devolvidos	065	054
c) Redistribuídos	003	002
3. Inquéritos Policiais:		
a) Recebidos		196
b) Devolvidos	200	192
c) Redistribuídos	003	001
4. Proced. de Investigação Preliminar:		
a) Instaurados/Recebidos	116	070
b) Arquivados	027	031
c) Redistribuídos	008	004
5. Inquéritos Civis:		
a) Instaurados/Recebidos	003	000
b) Arquivados	000	000
c) Redistribuídos	000	000

Fonte: Relatórios do MPDFT

ATIVIDADES DAS PRODEMAs – 2001 – CIRCUNSCRIÇÃO DF		
Atividades	**1ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural**	**2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural**
1. Atos praticados:		
a) Pareceres/promoções/análises	636	210
b) Audiências/sessões	079	919
c) Comunicações/Ofícios/Notificações	554	185
2. Processos Judiciais:		
a) Recebidos	081	131
b) Devolvidos	082	129
c) Redistribuídos	002	000
3. Inquéritos Policiais:		
a) Recebidos	259	252
b) Devolvidos	259	254
c) Redistribuídos	003	000
4. Proced. de Investigação Preliminar:		
a) Instaurados/Recebidos	114	054
b) Arquivados	047	011
c) Redistribuídos	001	000
5. Inquéritos Civis:		
a) Instaurados/Recebidos	001	001
b) Arquivados	000	000
c) Redistribuídos	000	000

Fonte: Relatórios do MPDFT

ATIVIDADES DAS PRODEMAs/MPDFT – 2002 – CIRCUNSCRIÇÃO DF				
Atividades	**1ª Promotoria de Justiça do MA e PC**	**2ª Promotoria de Justiça do MA e PC**	**3ª Promotoria de Justiça do MA e PC**	**4ª Promotoria de Justiça do MA e PC**
1. Atos praticados:				
a) Pareceres/promoções/análises	850	687	316	079
b) Audiências/sessões	117	203	413	113
c) Comunicações/Ofícios/Notificações	618	292	160	133
2. Processos Judiciais:				
a) Recebidos	038	115	065	066
b) Devolvidos	026	113	064	048
c) Redistribuídos	013	011	000	000
3. Inquéritos Policiais:				
a) Recebidos	166	182	090	081
b) Devolvidos	123	157	088	062
c) Redistribuídos	045	037	001	000
4. Proced. de Investigação Preliminar:				
a) Instaurados/Recebidos	210	227	243	225
b) Arquivados	067	025	060	000
c) Redistribuídos	197	337	002	000
5. Inquéritos Civis:				
a) Instaurados/Recebidos	011	006	004	004
b) Arquivados	001	001	000	000
c) Redistribuídos	010	009	001	001

Fonte: Relatórios do MPDFT

ATIVIDADES DAS PRODEMAs/MPDFT – 2003 – CIRCUNSCRIÇÃO DF				
Atividades	**1ª Promotoria de Justiça do MA e PC**	**2ª Promotoria de Justiça do MA e PC**	**3ª Promotoria de Justiça do MA e PC**	**4ª Promotoria de Justiça do MA e PC**
1. Atos praticados:				
a) Pareceres/promoções/análises	195	123	303	135
b) Audiências/sessões	059	137	428	207
c) Comunicações/Ofícios/Notificações	188	099	533	326
2. Processos Judiciais:				
a) Recebidos	069	108	062	086
b) Devolvidos	066	103	062	099
c) Redistribuídos	001	000	000	003
3. Inquéritos Policiais:				
a) Recebidos	057	076	067	101
b) Devolvidos	056	078	064	112
c) Redistribuídos	000	000	001	000
4. Proced. de Investigação Preliminar:				
a) Instaurados/Recebidos	141	144	167	126
b) Arquivados	013	029	050	014
c) Redistribuídos	000	000	000	003
5. Inquéritos Civis:				
a) Instaurados/Recebidos	006	003	003	002
b) Arquivados	000	000	001	000
c) Redistribuídos	000	000	000	000

Fonte: Relatórios do MPDFT

APÊNDICE C

QUESTIONÁRIO PARA MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1) Na opinião de V. Exa. é efetiva a atuação do MPDFT/MPF na proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de que trata o art. 225 da CF, em face das reiteradas infrações ambientais no DF, marcadas sobretudo por ocupações desordenadas do solo, invasões de terras públicas e agressões às Áreas de Proteção Ambiental?
   ( ) Sim ( ) Não Por quê?

2) No entendimento de V. Exa., quais os principais fatores determinantes da efetividade ou inefetividade do artigo 225 da CF na proteção ambiental no DF?

3) Na visão de V. Exa., os instrumentos hoje postos à disposição do Ministério Público para defesa do meio ambiente (Ação Penal Pública, Ação Civil Pública, Inquérito Civil Público e Procedimentos de Investigação Preliminar) têm se mostrado efetivos na preservação e/ou recuperação do meio ambiente no DF?
   ( ) Sim ( ) Não Por quê?

4) O instrumento da Ação Civil Pública tem sido muito utilizado pelo MPDFT/MPF, já há algum tempo, em razão do crescente processo de ocupação desordenada do solo no DF, das invasões de terras públicas e, ainda, das agressões às APAs. Na avaliação de V. Exa., são conservadores os julgados do TJDFT em relação às ações que visam a proteger o direito do cidadão brasiliense ao meio ambiente ecologicamente equilibrado?
   ( ) Sim ( ) Não Por quê?

5) Um dos instrumentos legais para a proteção ambiental é a recente Lei nº 9.605/98, chamada Lei da Natureza. Na opinião de V. Exa., referida Lei tem sido efetiva na proteção do meio ambiente no DF?
   ( ) Sim ( ) Não Por quê?

6) Nas sua atribuição de promover e acompanhar medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas para proteger o meio ambiente, o Ministério Público conta com o apoio do Poder Executivo local?
   ( ) Sim ( ) Não Por quê?

7) Ainda quanto à atuação do MPDFT/MPF, no entendimento de V. Exa., de modo geral:
   a) os promotores/procuradores estão suficientemente preparados para o desempenho da função que lhes foi atribuída pela CF de defesa do meio ambiente?
      ( ) Sim ( ) Não Por quê?
   b) os promotores/procuradores se mostram conservadores no desempenho das suas atribuições relacionadas ao meio ambiente?
      ( ) Sim ( ) Não Por quê?
   c) se positiva a resposta, o conservadorismo é menor dentre os promotores/procuradores mais jovens?
      ( ) Sim ( ) Não Por quê?

8) Nos últimos anos, sobretudo a partir de 2000, o MPDFT/MPF desenvolveu algum trabalho junto à coletividade e/ou a órgãos e entidades públicas e privadas, como ONGs, escolas, visando à prevenção de condutas lesivas ao meio ambiente?
   ( ) Sim ( ) Não Se positivo, quais?

9) O MPDFT exerce controle externo da atividade policial da Delegacia Especial do Meio Ambiente (DEMA), no DF?
   ( ) Sim ( ) Não Se positivo, quais os resultados práticos da atuação das Promotorias nessa área?

10) Outras considerações que V. Exa. julgar importantes.

APÊNDICE D

Exposição de Motivos

A legislação federal é esparsa, de difícil aplicação. No âmbito estadual e municipal vem surgindo, nem sempre de forma ordenada, normas e órgãos de combate a danos ambientais, em especial à poluição, alguns sem arrimo em diretrizes federais e em padrões que deveriam orientar e uniformizar o controle das atividades poluidoras, dentro de critério técnico que compatibilize a preservação do meio ambiente com os superiores interesses do desenvolvimento do país.

O Direito Ambiental é um direito multidisciplinar, perpassando praticamente todos os ramos do ordenamento jurídico. Nesse diapasão, os seus operadores, mormente os integrantes do Ministério Público e do Poder Judiciário, passam a ser agentes de transformação e de promoção da verdadeira cidadania num Estado Democrático de Direito, na busca pela justiça social.

Um clima de insegurança jurídica perpassa a vida do cidadão e dos agentes econômicos, em face da sucessão de leis e da diversidade de interpretações para um mesmo comando legal. Ademais, assusta a tamanha velocidade com que são editadas leis no país, coexistindo no universo jurídico um número excessivo de normas que, por vezes, acabam por retirar a coerência do Sistema. Esse quadro de instabilidade jurídica é preocupante e dificulta a concretização do direito ao meio ambiente equilibrado, de que trata a Constituição Federal em seu artigo 225.

O atual sistema econômico-social não comporta mais uma estrutura que privilegie a insegurança jurídica e a instabilidade do ordenamento. É urgente, portanto, uma revisão do processo legislativo para racionalizá-lo, de forma a que as relações econômicas se dêem em um ambiente estável, sem danos ao meio ambiente e com a certeza de que o Direito pode e deve avançar sem gerar temores e incertezas no amanhã.

O país precisa de uma legislação que deixe absolutamente claros os direitos subjetivos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações. O novo **Estatuto Ambiental** representará um avanço para o país, posto que a população brasileira está crescendo e o meio ambiente precisa ter cada vez mais garantias de que o processo de

desenvolvimento econômico ocorra de forma plena, mas com respeito aos recursos naturais esgotáveis.

Assim, para que se possa obter maior efetividade na aplicação dos dispositivos constitucionais, expressos nos artigos 170 e 225, e com a convicção de que os problemas ambientais devem ser enfrentados dentro de uma nova política, com abordagem global, mais sistêmica e prospectiva, submetemos à apreciação e aprovação o anexo Projeto de Lei, que cria o **Estatuto Ambiental,** instrumental que consolida as normas ambientais e virá, certamente, permitir que o Direito realize o almejado desenvolvimento sustentável, compatibilizando o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, em nível nacional.

Projeto de Lei

Lei nº ....., de .....

Dispõe sobre o Estatuto Ambiental e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º. É instituído o Estatuto Ambiental, nos termos do documento anexo, destinado a regular o direito ao meio ambiente equilibrado de que trata o artigo 225 da Constituição Federal.

§ 1°. O Estatuto Ambiental contém dispositivos de prevenção e recuperação dos bens ambientais e é parte integrante desta Lei, que traça normas gerais.

§ 2°. É dever de todos prevenir a ameaça ou violação ao Estatuto Ambiental.

§ 3°. As obrigações previstas no Estatuto Ambiental não excluem da prevenção outras decorrentes das normas nelas fixadas.

§ 4°. Todo cidadão tem o dever de comunicar à autoridade competente qualquer forma de violação ao Estatuto Ambiental que tenha testemunhado ou de que tenha conhecimento.

Art. 2º. As atividades agrícolas, industriais, comerciais e outras que envolvam recursos ambientais ficam sujeitas às disposições do Estatuto Ambiental.

Parágrafo Único. A inobservância das normas de prevenção importará em responsabilidade à pessoa física ou jurídica nos termos da lei.

Art. 3°. A União, os Estados, o Distrito Federal, os Territórios e Municípios zelarão pelo cumprimento do Estatuto Ambiental.

Art. 4°. O Poder Público poderá criar varas especializadas para atendimento exclusivo de questões que envolvam a defesa ambiental.

Art. 5°. É assegurada prioridade na tramitação dos processos e procedimentos e na execução dos atos e diligências judiciais que envolvam infrações ou danos ao meio ambiente, em qualquer instância.

Art. 6°. Para as ações cíveis fundadas em interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis ou homogêneos, consideram-se legitimados, concorrentemente:

I – o Ministério Público;

II – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

III – a Ordem dos Advogados do Brasil;

IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos 1 (um) ano e que incluam entre os fins institucionais a defesa do meio ambiente, dispensada a autorização da assembléia, se houver prévia autorização estatutária.

§ 1°. Admitir-se-á litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida o Estatuto Ambiental.

§ 2°. Em caso de desistência ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado deverá assumir a titularidade ativa.

Art. 7°. Para defesa dos interesses e direitos protegidos pelo Estatuto Ambiental, são admissíveis todas as espécies de ação pertinentes.

Parágrafo único. Contra atos ilegais ou abusivos de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições de Poder Público, que lesem direito líquido e certo previsto no Estatuto Ambiental, caberá ação mandamental, que se regerá pelas normas da lei do mandado de segurança.

Art. 8°. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não-fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao adimplemento.

§ 1º Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, na forma do art. 273 do Código de Processo Civil.

§ 2°. O juiz poderá, na hipótese do § 1º ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente do pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando prazo razoável para o cumprimento do preceito.

§ 3°. A multa só será exigível do réu após o trânsito em julgado da sentença favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado.

Art. 9°. Os valores das multas previstas nesta Lei reverterão ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, ficando vinculados à prestação jurisdicional relacionada à defesa ambiental.

Parágrafo único. As multas não recolhidas até 30 (trinta) dias após o trânsito em julgado da decisão serão exigidas por meio de execução promovida pelo Ministério Público, nos mesmos autos, facultada igual iniciativa aos demais legitimados em caso de inércia daquele.

Art. 10. O juiz poderá conferir efeito suspensivo aos recursos, para evitar dano irreparável ao meio ambiente.

Art. 11. Transitada em julgado a sentença que impuser condenação ao Poder Público, o juiz determinará a remessa de peças à autoridade competente, para apuração da responsabilidade civil e administrativa do agente a que se atribua a ação ou omissão.

Art. 12. Qualquer pessoa poderá, e o servidor deverá, provocar a iniciativa do Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os fatos que constituam objeto de ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção.

Art. 13. Os agentes públicos em geral, os juízes e tribunais, no exercício de suas funções, quando tiverem conhecimento de fatos que possam configurar crime de ação pública contra o meio ambiente devem encaminhar as peças pertinentes ao Ministério Público, para as providências cabíveis.

Art. 14. Para instruir a petição inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, que serão fornecidas no prazo de 10 (dez) dias.

Art. 15. O Ministério Público poderá instaurar sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer pessoa, organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias.

§ 1º Se o órgão do Ministério Público, esgotadas todas as diligências, se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil ou de peças informativas, determinará o seu arquivamento, fazendo-o fundamentadamente.

§ 2º Os autos do inquérito civil ou as peças de informação arquivados serão remetidos, sob pena de se incorrer em falta grave, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público.

§ 3º Até que seja homologado ou rejeitado o arquivamento, pelo Conselho Superior do Ministério Público ou por Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público, as associações legitimadas poderão apresentar razões escritas ou documentos, que serão juntados ou anexados às peças de informação.

§ 4º Deixando o Conselho Superior ou a Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público de homologar a promoção de arquivamento, será designado outro membro do Ministério Público para o ajuizamento da ação.

Art. 16. O órgão competente pode expedir atos normativos, visando a disciplinar os procedimentos necessários ao cumprimento desta Lei.

Art. 17. O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de sessenta dias.

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília (DF), de 2004.

ANEXO A

JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS [701]

Sentença de 07.02.85 - Processo 240/83:
Recurso da Jurisprudência da Corte de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância -Interpretando a Directiva 75/439, o tribunal comunitário advertiu em sua sentença que o princípio da liberdade de comércio não pode ser considerada como absoluto, pois está sujeito a certos limites, justificados pelos objetivos de interesse geral perseguidos pela Comunidade. Aí o Tribunal confirmou o duplo critério da proteção do meio ambiente como exigência imperativa e como um dos objetivos legítimos a proteger no marco dos princípios da Comunidade.

Sentença de 20.09.88 – Processo 302/86:
Para o Tribunal, a obrigação de estabelecer um sistema de fiança e devolução dos vasilhames vazios é um elemento indispensável do sistema tendente a assegurar a reutilização das embalagens e resulta, portanto, necessário para alcançar os objetivos ambientais perseguidos pela regulamentação discutida.

Sentença de 22.09.88 – Processo 187/87:
Referente à segurança nuclear: Decisão dada como conseqüência do pedido de interpretação do art. 37 do Tratado da Comunidade Européia de Energia Atômica por um Tribunal Administrativo Francês. O Tribunal da Comunidade interpretou o artigo no sentido de que os Estados membros devem fornecer à Comissão os dados gerais sobre qualquer projeto de vazamento de resíduos radioativos antes que as autoridades dos Estados membros autorizem tais situações.

Sentença de 29.11.90 – Processo 182/89:
Ação envolvendo descumprimento do direito Comunitário. Foi pedido ao Tribunal que declarasse violação por parte da França das obrigações que incumbiam a ela em virtude do Regulamento nº 3626/82, relativo à aplicação do Convênio de Washington sobre a regulamentação do comércio internacional de espécies ameaçadas de fauna e flora a expedir permissão de importação de peixes de duas espécies de gatos selvagens procedentes da Bolívia. A França foi condenada.

Sentença de 28.02.91 – Processo 57/89:
O Tribunal entendeu que os interesses econômicos não podem justificar intervenções em uma zona de proteção especial.

A respeito, assinala Velasco Vallejo que a jurisprudência do Tribunal Comunitário não vem resolvendo os muitos problemas submetidos à apreciação pelo Tribunal da Comunidade Européia, porquanto, independentemente do aspecto jurídico das normas ambientais, o êxito da ação da Comunidade estaria dependente em muito da vontade política tanto da esfera legislativa quanto por parte das administrações nacionais. Assim, o ambiente estaria a exigir uma reorientação de outras políticas comunitárias.[702]

---

[701] Cf. VELASCO VALLEJO, Manuel Diez de. La Jurisprudência Del Tribunal de Justiça de La Unión Europea em Materia de Medio Ambiente, 1998, pp. 260-272.
[702] VELASCO VALLEJO, Manuel Diez de. Ob. pp. 271.

ANEXO B

JULGADOS DO TJDFT

1) Classe do Processo: APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA DE OF.20000150053086APC DF

Registro do Acórdão Número: 168491; **Data de Julgamento:** 27/05/2002; **Órgão Julgador:** 5ª Turma Cível; **Relator:** ROMEU GONZAGA NEIVA; **Relator Designado:** MARIA BEATRIZ PARRILHA; **Publicação no DJU:** 12/03/2003 **Pág.:** 87 **(até 31/12/1993 na Seção 2, a partir de 01/01/1994 na Seção 3)**

Ementa
PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INVASÃO DE ÁREA PÚBLICA ADJACENTE A IMÓVEIS. LEI Nº 754/94. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTER TANTUM. IMPOSSIBILIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO CARECEDOR DO DIREITO DE AÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. 1- CONSIDERANDO QUE O PEDIDO DE ABSTENÇÃO DE CONCESSÃO DE TERMOS DE OCUPAÇÃO E ALVARÁS DE LICENCIAMENTO DE CONSTRUÇÃO E DE FUNCIONAMENTO, BEM COMO A ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS, EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA, PODERÁ TER REFLEXOS ERGA OMNES, UMA VEZ QUE A SENTENÇA NÃO SE IRÁ LIMITAR ÀS PARTES DO PROCESSO, A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 754/94, MESMO DE FORMA INCIDENTAL, SE TORNA INVIÁVEL, SENDO, PORTANTO, A AÇÃO CIVIL PÚBLICA INADEQUADA PARA TAL FIM, PELO QUE, IMPÕE-SE O ACOLHIMENTO DE PRELIMINAR, A FIM DE **JULGAR O AUTOR, MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, CARECEDOR DO DIREITO DE AÇÃO**. 2- **APELAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL E REMESSA OFICIAL CONHECIDAS E PROVIDAS**. APELO DO SEGUNDO RÉU JULGADO PREJUDICADO. MAIORIA.

Decisão
CONHECER. ACOLHER A PRELIMINAR. JULGAR PREJUDICADO O 2º APELO. MAIORIA. VENCIDO O EM. RELATOR. REDIGIRÁ O ACÓRDÃO A EM. REVISORA.

---

2) Classe do Processo: APELAÇÃO CÍVEL 20010150013360APC DF

Registro do Acórdão Número: 155591; **Data de Julgamento:** 07/02/2002; **Órgão Julga-dor:** 2ª Turma Cível; **Relator:** GETÚLIO MORAES OLIVEIRA; **Publicação no DJU:** 19/06/2002 **Pág.:** 38 **(até 31/12/1993 na Seção 2, a partir de 01/01/1994 na Seção 3)**

Ementa
AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. IMPLANTAÇÃO DO CONDOMÍNIO QUINTAS BELA VISTA. DANOS AO MEIO AMBIENTE NÃO COMPROVADOS. I - REJEITA-SE A PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA POR FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO SE O JULGADOR MONOCRÁTICO, DIANTE DO LAUDO PRODUZIDO PELO PERITO DO JUÍZO, CONSIDEROU NÃO PROVADOS OS DANOS AMBIENTAIS, RAZÃO PELA QUAL JULGOU IMPROCEDENTES OS PEDIDOS DO AUTOR. II - SE **NÃO HÁ NOS AUTOS PROVAS CONTUNDENTES ACERCA DO IMPACTO AMBIENTAL CAUSADO COM O PARCELAMENTO DO SOLO E IMPLANTAÇÃO DO CONDOMÍNIO,** IMPÕE-SE A IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS FORMULADOS EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. III - RECUSO IMPROVIDO."

Decisão
NEGAR PROVIMENTO. UNÂNIME.

---

3) Classe do Processo : APELAÇÃO CRIMINAL 20020150059257APR DF

Registro do Acórdão Número: 169933; **Data de Julgamento:** 04/12/2002; **Órgão Julgador:** 1ª Turma Criminal; **Relator:** LECIR MANOEL DA LUZ; **Publicação no DJU:** 02/04/2003 **Pág.:** 75 **(até 31/12/1993 na Seção 2, a partir de 01/01/1994 na Seção 3)**

Ementa
PENAL E PROCESSO PENAL - PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO - MATERIALIDADE E AUTORIA COMPROVADAS - **RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO** - MAJORAÇÃO DA PENA DE UM DOS RÉUS - MAUS ANTECEDENTES - IMPOSSIBILIDADE - ABSOLVIÇÃO DO OUTRO RÉU MANTIDA - EMPREGADO DE IMOBILIÁRIA - PRESCRIÇÃO RETROATIVA - CABIMENTO - **EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE** - RECURSO IMPROVIDO - MAIORIA - RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO RETROATIVA - UNÂNIME. INEXISTINDO, NOS AUTOS, PROVAS CONCLUDENTES NO SENTIDO DE DESCARACTERIZAR A ATUAÇÃO DE UM DOS ACUSADOS, MERO EMPREGADO DE IMOBILIÁRIA, QUE AGIU MEDIANTE ORDENS DE SEU PREPOSTO, MANTÉM-SE A ABSOLVIÇÃO DECRETADA, EIS QUE AUSENTE A INTENÇÃO DE LESAR O BEM JURÍDICO TUTELADO. "NÃO PODEM SER CONSIDERADOS COMO MAUS ANTECEDENTES, PARA FINS DE FIXAÇÃO DA PENA ACIMA DO MÍNIMO LEGAL, O FATO DE O RÉU TER CONTRA SI AÇÕES PENAIS EM ANDAMENTO." - PRECEDENTES DO COL. STF. PROCEDE A ALEGAÇÃO DE PRESCRIÇÃO RETROATIVA QUANDO SE VERIFICA A OCORRÊNCIA DO LAPSO TEMPORAL SUPERIOR A QUATRO ANOS, A CONTAR DA DATA DO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA.

Decisão
CONHECER. **IMPROVER.** MAIORIA. RECONHECER A PRESCRIÇÃO RETROATIVA. UNÂNIME.

---

4) Classe do Processo: APELAÇÃO CRIMINAL 20000150051652APR DF

Registro do Acórdão Número: 169250; **Data de Julgamento:** 15/08/2002; **Órgão Julga-dor:** 1ª Turma Criminal; **Relator:** P. A. ROSA DE FARIAS; **Publicação no DJU:** 19/03/2003 **Pág.:** 96 **(até 31/12/1993 na Seção 2, a partir de 01/01/1994 na Seção 3)**

Ementa
PENAL: PARCELAMENTO ILEGAL DE SOLO RURAL PARA FINS URBANOS - PROVAS IRREFUTÁVEIS DE MATERIALIDADE E AUTORIA - CONFISSÃO ESPONTÂNEA - IRRELEVANTE SER A TERRA PÚBLICA OU PARTICULAR - O PARCELAMENTO HÁ DE SER LEVADO A EFEITO CONSOANTE AS NORMAS LEGAIS - DOSIMETRIA DA PENA QUE ATENDE ÀS CIRCUNSTÂNCIAS JUDICIAIS DO ART. 59, DO CPB - A MAJORAÇÃO PRETENDIDA COM O ÚNICO INTUITO DE EVITAR A PRESCRIÇÃO IN CONCRETO NÃO ATENDE À BOA TÉCNICA DE DOSIMETRIA DA PENA, E NÃO CONSTA DOS ELEMENTOS EXIGIDOS PELA LEI PENAL - RECURSOS DA DEFESA E DO MP PARCIALMENTE PROVIDOS. **RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO E CONSEQÜENTE EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE.** TENDO O ALEGADO DESMEMBRAMENTO DA TERRA OCORRIDO EM 1964, COMO ALEGA A DEFESA, A IMPLANTAÇÃO DO CONDOMÍNIO E O POSTERIOR PARCELAMENTO DO SOLO OCORRIDO A PARTIR DE 1988 , E, PORTANTO, APÓS A EDIÇÃO DA LEI 6.766/79, QUE REGULA O PARCELAMENTO DE TERRAS PARA FINS URBANOS, DEMONSTRA QUE A AÇÃO DESENVOLVIDA PELOS ACUSADOS ESTÁ ALCANÇADA PELO DIPLOMA LEGAL INDICADO. O FATO DO CONDOMÍNIO ESTAR EM FASE DE REGULARIZAÇÃO NÃO RETIRA O CARÁTER ILÍCITO DA AÇÃO, NEM SE TRATA DE CASO DE ABOLITIO CRIMINIS, POIS O PARCELAMENTO DO SOLO FOI EFETIVADO EM DESCONFORMIDADE COM A LEI 6.766/79, E A SIMPLES PREVISÃO DE REGULARIZAÇÃO DO CONDOMÍNIO NÃO AFASTA A EVENTUAL TIPICIDADE DA CONDUTA ILÍCITA, COMO ALIÁS JÁ RESTOU AFIRMADO POR ESTE EGRÉGIO TRIBUNAL NO JULGAMENTO DA APCRIM N° 1916/98. PARA A EFETIVAÇÃO DO CRIME EM COMENTO INDEPENDE A TERRA SER PÚBLICA OU PARTICULAR, POIS AS PROVAS COLHIDAS AO CURSO DA INSTRUÇÃO CRIMINAL DEMONSTRAM QUE OS ACUSADOS PARCELARAM O SOLO PARA FINS URBANOS, VENDENDO MEDIANTE PROPOSTAS DE VENDA OU POR INTERMÉDIO DE INSTRUMENTOS PARTICULARES DE COMPRA E VENDA OS LOTES DESMEMBRADOS DA FAZENDA TABOQUINHA SEM A NECESSÁRIA AUTORIZAÇÃO DO ÓRGÃO COMPETENTE PARA TAL, COMO FIRMADO NO ART. 2°, § 1°, DO DECRETO 3.906, DE 24/10/77, QUE FOI INTRODUZIDO PELO DECRETO 8.690, DE 05/07/85, E, POSTERIORMENTE, PELA LEI DISTRITAL

N° 54, DE 23/11/95, E, AINDA, EM FLAGRANTE E COMPLETA INOBSERVÂNCIA AO QUE DISPÕE A LEI N° 6.766, DE 19/12/79. RECURSOS CONHECIDOS. PROVIDO PARCIALMENTE OS DA DEFESA. UNÂNIME. PROVIDO PARCIALMENTE O DO MP. MAIORIA. RECONHECIDA A PRESCRIÇÃO RETROATIVA E DECLARADA A EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE DOS ACUSADOS.

Decisão
CONHECER OS RECURSOS, PROVER PARCIALMENTE OS DA DEFESA, À UNANIMIDADE, **PROVER PARCIALMENTE O DO MP, POR MAIORIA E EXTINGUIR A PUNIBILIDADE DOS ACUSADOS PELA PRESCRIÇÃO DA PENA IN CONCRETO, À UNANIMIDADE.**

---

5) Classe do Processo: APELAÇÃO CRIMINAL 20020450047969APR DF

Registro do Acórdão Número: 167076; **Data de Julgamento:** 07/11/2002; **Órgão Julga-dor:** 1ª Turma Criminal; **Relator:** LECIR MANOEL DA LUZ; **Publicação no DJU:** 19/02/2003 **Pág.:** 71 **(até 31/12/1993 na Seção 2, a partir de 01/01/1994 na Seção 3)**

Ementa
PENAL E PROCESSUAL PENAL - PARCELAMENTO IRREGULAR DO SOLO - **RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO** - FIXAÇÃO DA PENA - PATAMAR SUPERIOR - CIRCUNSTÂNCIAS DO ART. 59 DO CÓDIGO PENAL - ANÁLISE PELO MAGISTRADO - IMPROVIMENTO - MAIORIA - RECURSO DOS RÉUS - PRELIMINARES DE NULIDADE DO PROCESSO - INÉPCIA DA INICIAL - PRESCRIÇÃO - MÉRITO - REGULARIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO - DIMINUIÇÃO DA PENA - PRELIMINAR DE PRESCRIÇÃO ACOLHIDA - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO - UNÂNIME. RESTANDO BEM ANALISADAS AS CIRCUNSTÂNCIAS ATINENTES À ESPÉCIE, NÃO HÁ QUE SE FALAR EM MAJORAÇÃO DA PENA APLICADA. AS PRELIMINARES VENTILADAS PELA DEFESA DEVEM SER REJEITADAS, POIS AS VÁRIAS DENÚNCIAS EXISTENTES CONTRA O ACUSADO DIZEM RESPEITO A EMPREENDIMENTOS ILEGAIS DIVERSOS E A DENÚNCIA EM ANÁLISE ENCONTRA-SE DE ACORDO COM A LEI PROCESSUAL, RESSALTANDO-SE, AINDA, QUE O RECONHECIMENTO DO CONDOMÍNIO NÃO AFASTA O CARÁTER ILÍCITO DO FATO NARRADO NA INICIAL. **EM RELAÇÃO À PRESCRIÇÃO RETROATIVA DA PENA EM CONCRETO, VERIFICA-SE SUA INCIDÊNCIA, JÁ QUE DECORREU MAIS DE QUATRO ANOS ENTRE A DATA DO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA E A PUBLICAÇÃO DA SENTENÇA CONDENATÓRIA.**

Decisão
CONHECER. PROVER PARCIALMENTE O RECURSO DA DEFESA. **IMPROVER O DO MINISTÉRIO PÚBLICO.** MAIORIA. RECONHECER A PRESCRIÇÃO IN CONCRETO. UNÂNIME.

---

6) Classe do Processo: APELAÇÃO CRIMINAL 20010150062219APR DF

Registro do Acórdão Número: 161604; **Data de Julgamento:** 23/05/2002; **Órgão Julgador:** 1ª Turma Criminal; **Relator:** P. A. ROSA DE FARIAS; **Publicação no DJU:** 23/10/2002 **Pág.:** 73 **(até 31/12/1993 na Seção 2, a partir de 01/01/1994 na Seção 3)**

Ementa
PENAL: PARCELAMENTO DE SOLO PARA FINS URBANOS - PROVA TÉCNICA E TESTEMUNHAL CONTUNDENTE - AUTORIA E MATERIALIDADE DEMONSTRADAS DE FORMA INCONTESTE- RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. RECONHECEU-SE A PRESCRIÇÃO E DECRETOU-SE A EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. A PROVA COLHIDA AO CURSO DA INSTRUÇÃO CRIMINAL, NOTADAMENTE POR MEIO DE PROVA TÉCNICA E TESTEMUNHAL, É FARTA A DEMONSTRAR QUE OS APDOS. AGIRAM DE COMUM ACORDO NA IMPLANTAÇÃO DO LOTEAMENTO IRREGULAR, EIS QUE ESTE FORA IMPLEMENTADO SEM A DEVIDA AUTORIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO, EM ABSOLUTO ARREPIO À LEI. PRETENDE O ZELOSO ÓRGÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO A CONDENAÇÃO DOS ORA APDOS., AO ARGUMENTO DE QUE O ELEMENTO SUBJETIVO NESTE TIPO DE DELITO É O DOLO GENÉRICO, NÃO EXIGINDO O TIPO QUALQUER FIM ESPECIAL, E QUE NO CASO SUB EXAMEN OS ACUSADOS DERAM INÍCIO À CONSTITUIÇÃO DE PARCELAMENTO PARA FINS DE EDIFICAÇÃO URBANA, IMPLANTANDO LOTEAMENTO IRREGULAR. ADEMAIS, O FATO DE A ÁREA LOTEADA VIR A SER REGULARIZADA NÃO AFASTA A TIPICIDADE DA CONDUTA ILÍCITA. ASSIM, DEMONSTRADOS DE FORMA INDUBITÁVEL

AUTORIA E MATERIALIDADE NA IMPLANTAÇÃO DO LOTEAMENTO, CONCLUI-SE PELA PERFEITA SUBSUNÇÃO DA CONDUTA DOS ACUSADOS AO ESTATUÍDO NO ART. 50, INCISO I, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO I, C/C ART. 51, TODOS DA LEI 6.766/79. **FACE AO LAPSO TEMPORAL ENTRE O OFERECIMENTO DA DENÚNCIA E A CONDENAÇÃO, RECONHEÇO A PRESCRIÇÃO E DECRETO A EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE.**

Decisão
CONHECER E PROVER O RECURSO. **RECONHECER A PRESCRIÇÃO E DECRETAR A EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE DOS ACUSADOS, À UNANIMIDADE.**

---

7) Classe do Processo: APELAÇÃO CRIMINAL 20010150013978APR DF

Registro do Acórdão Número: 158546; **Data de Julgamento:** 06/06/2002; **Órgão Julga-dor:** 2ª Turma Criminal; **Relator:** SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS; **Publicação no DJU:** 11/09/2002 **Pág.:** 83 **(até 31/12/1993 na Seção 2, a partir de 01/01/1994 na Seção 3)**

Ementa
PENAL E PROCESSO PENAL. APELAÇÃO. PARCELAMENTO IRREGULAR DE SOLO. PRELIMINAR. PROVA COLHIDA ILICITAMENTE. REJEIÇÃO. MÉRITO. PROVA INCONCUSSA. CONDENAÇÃO. PRESCRIÇÃO RETROATIVA. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. 1. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO INSTALADA, À ÉPOCA, COM O OBJETIVO DE APURAR A OCUPAÇÃO IRREGULAR DO SOLO, NO DISTRITO FEDERAL, QUE, DENTRO DE SUAS ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS, DETERMINOU A APREENSÃO DE DOCUMENTOS PERANTE RESIDÊNCIA DE UM DOS RÉUS, ANEXADOS POSTERIORMENTE AOS AUTOS, ESPANCA QUALQUER RUMOR DE ILEGALIDADE. 2. DIANTE DE PROVA INCONCUSSA A CONDENAÇÃO ERA DE RIGOR. 3. SE, ENTRE A DATA DE RECEBIMENTO DA DENÚNCIA E A DATA DA PUBLICAÇÃO DA SENTENÇA, TRANSCORREU PRAZO SUPERIOR ÀQUELE ESTABELECIDO, EM TESE, PELO LEGISLADOR, **DEVE SER DECLARADA EXTINTA A PUNIBILIDADE DOS RÉUS POR FORÇA DA PRESCRIÇÃO RETROATIVA DA PRETENSÃO PUNITIVA ESTATAL**.

Decisão
REJEITAR AS PRELIMINARES. NEGAR PROVIMENTO A TODAS AS APELAÇÕES E **DECLARAR EXTINTA A PUNIBILIDADE DOS CRIMES PELOS QUAIS SE VIRAM CONDENADOS OS APELANTES, EM FACE DA PRESCRIÇÃO.** UNÂNIME.

---

8) Classe do Processo: EIR - Embargos Infringentes na Apelação Criminal

Processo: 2000.01.5.004084-7; Embargantes:José Adib Abrão Pimenta, Kátia Abrão Pimenta e Paulo Afonso de Oliveira Goulart; Embargado:Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Relator Des.:JOÃO TIMÓTEO; Revisor Des.:P. A. ROSA DE FARIAS

Ementa
PARCELAMENTO DE SOLO URBANO. FIXAÇÃO DE PENA E INCIDÊNCIA DE PRESCRIÇÃO RETROATIVA. Na fixação da pena, o julgador avalia as circunstâncias judiciais, partindo de elementos que as informem, constantes dos autos. Incidência da prescrição retroativa, eis que a melhor classificação para os crimes de parcelamento do solo urbano é aquela que o define como delitos instantâneos, de efeitos permanentes. **Dado provimento aos Embargos Infringentes. Maioria.**

Decisão
EMBARGOS INFRINGENTES CONHECIDOS E ACOLHIDOS POR MAIORIA DE VOTOS, PARA A PREVALÊNCIA INTEGRAL DO VOTO MINORITÁRIO.

ANEXO C

PARCERIA ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE ORGANIZADA[703]

Moradores conseguem apoio do MP para regularizar esgoto no manancial da Billings. Pode soar estranho, mas em São Bernardo do Campo, na Grande São Paulo, há um grupo de moradores construindo sua própria rede de esgoto sem gastar um tostão da prefeitura e – para surpresa maior – ninguém está reclamando da falta de ajuda financeira numa empreitada que vai lhes custar R$ 430 mil. A curiosa iniciativa da comunidade do Jardim dos Pinheiros só ocorre porque eles sabem que o bairro fica a 50 metros da represa Billings, numa área de manancial, onde é proibido qualquer tipo de construção, principalmente o de suas moradias. Daí o impedimento do uso de verba pública no local. Antes do dinheiro, porém, o principal desafio para fazer a tão sonhada estação de tratamento era o de conseguir apoio do Ministério Público e poder mexer numa área protegida. A decisão favorável da Promotoria foi oficializada na sexta-feira,12 e, se a aprovação também vier do governo estadual, até o final do ano o esgoto deixará de correr a céu aberto no bairro.

"Usar recurso do próprio bolso é ruim. Mas, aqui, a gente sabe que tudo vai para uma obra nossa", conta o líder comunitário Zé do Pinheirinho, 47 anos. Cada uma das 816 famílias instaladas na região irá pagar durante 20 meses uma taxa de R$ 28. A previsão é de que a estação gerenciada pela Emparsanco trate cerca de 360 metros cúbicos de esgoto por dia. "Tem até uma verba extra no caso de inadimplência", lembra Pinheirinho, referindo-se à taxa cobrada das casas com comércio. A moradora Eulália dos Santos, 45 anos, diz que, de agora em diante, não terá mais vergonha das visitas que sentem o cheiro do esgoto. "Se a casa da gente é aqui, não importa o valor, tem que ajudar", diz. Da prefeitura, eles terão a implantação dos bueiros e da rede que levará os resíduos até a estação, além da pavimentação das ruas do bairro. Em tese, nem isso a administração pública poderia fazer. "Tirar aquelas pessoas de lá é inviável. Devemos pensar na recuperação ambiental com a presença deles", avalia o secretário de Habitação e Meio Ambiente, Osmar Mendonça. A legislação ambiental que trata dos mananciais é de 1975. Se dependesse apenas dela, nenhum prego poderia ser batido tão próximo à Billings. No entanto, a ocupação desordenada da área no final da década de 80 fez com que a Assembléia Legislativa aprovasse um decreto para considerar a particularidade de cada situação. Só a proibição não estava resolvendo questões emergenciais.

A promotora do Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo, Rosângela Staurenghi, explica que só está na briga do lado da comunidade por que ela terá de cumprir medidas como a coleta seletiva do lixo e a recuperação da vegetação. Tudo isso está previsto num acordo chamado Termo de Ajuste de Conduta. "Eles assinaram uma nota promissória", brinca a promotora. Rosângela lembra que a Sabesp até poderia cuidar do esgoto fora do manancial, mas o custo da construção de uma rede até a estatal, em São Caetano, seria maior, além de demorar mais de 20 anos para ser concluído. "O ideal é a desocupação, mas o meio ambiente não pode esperar', acrescenta. Hoje, na região da represa Billings, há 120 loteamentos clandestinos. A maioria formada por pessoas que compraram terras sem saber que ali nunca poderiam morar. Das exigências da Promotoria, a principal será a de impedir novas ocupações. "É o que a gente mais tem medo", desabafa o morador Geraldo Lima, 50 anos.

[703]Cf. SOUZA e SILVA, Adriana. Quem sabe faz a hora. *Revista Isto É nº 1698, de 17/04/2002,* p. 46.