

ISSN 0101-708X

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

G BOLETIM GOIANO. eografia

INSTITUTO DE QUÍMICA E GEOCIÊNCIAS - DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

VOL. 12 Nº 1 - JAN./DEZ. 1992



LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

*Roberto Luiz Franco Bucci **
*Roberta Bueno Franco Bucci ***
*Eliana Franco Bueno Bucci ****
*Fernanda Franco Bueno Bucci *****

RESUMO

Este artigo não tem a pretensão de fazer uma análise de toda a legislação ambiental atualmente em vigor no Brasil.

A legislação ambiental reúne um considerável número de leis, decretos, portarias, resoluções e normas que dificultam muito sua aplicação, considerando ainda que elas se mesclam nos diversos níveis de competência de fiscalização para um efetivo cumprimento da lei.

No entanto, um enorme avanço foi conseguido com a inclusão, no texto constitucional de 1988, de um capítulo específico sobre Meio Ambiente.

UNITERMOS: Meio Ambiente/Legislação Ambiental
Brasileira

* Professor do Depto. de Geografia/UFG, Geógrafo e Advogado

** Assistente Jurídico/UFG e Advogada

*** Geógrafa e MS Sensoriamento Remoto

**** Bióloga

1. PROTEÇÃO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A questão ambiental no Brasil atingiu um tal nível de grandeza, que propiciou ao legislador inserir em nossa Carta Magna um capítulo específico sobre Meio Ambiente.

A Constituição de 1946 continha dois artigos que de forma indireta e muito superficial tratava de questões relacionadas ao ambiente natural. O artigo 172 dizia: "*A lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do governo*".

Os demais textos constitucionais atribuíam à União o direito de legislar e fiscalizar o uso e a exploração dos recursos naturais renováveis e não-renováveis.

A proteção ao ambiente natural, instituída no Capítulo VI - Do Meio Ambiente - Artigo 225 da Constituição Federal, é nos dias atuais um imperativo legal que exigiu uma adequação da legislação anterior e a elaboração de novas normas para o cumprimento do texto constitucional.

A Constituição de 1988 alterou os níveis de competência de legislar sobre matéria ambiental. Agora a parte global se estende aos níveis federal, estadual e municipal.

Os Estados e Municípios têm competência para legislar sobre Meio Ambiente sem precisar comprovar que o assunto tem interesse estadual ou regional. Fundamentalmente essa competência estadual e municipal corresponde a uma suplementariedade ao texto constitucional, quando dever-se-á articular suas normas com a legislação privativa da União. Os Estados e Municípios não poderão legislar sobre matéria ambiental quando existir a norma geral federal.

O Artigo 225 da Constituição Federal preceitua: "*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*". A interpretação genérica da redação deste artigo dá-nos a concepção de que o Meio Ambiente deve estar e ser protegido para que permaneça em equilíbrio; que é bem de uso da coletividade, impondo-se a todo aquele que pretender alterar esse equilíbrio, exigências para a preservação, manutenção ou recuperação. Este entendimento também se estende à

coletividade e ao Poder Público, da obrigatoriedade e do dever de defender o Meio Ambiente para preservá-lo contra as ações predatórias.

Para atender o princípio geral do Artigo 225, o ítem IV, do § 1º, preceitua: *"Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do Meio Ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade"*. Nestas condições o texto constitucional obriga que o estudo de impacto ambiental deve ser anterior à autorização da obra ou atividade. O estudo de impacto ambiental deve ser exigido pelo Poder Público e a legislação ordinária deve estabelecer os procedimentos para esse estudo. É a única Constituição Federal dentre os países do mundo que prevê e determina o estudo ambiental; trata-se de uma grande conquista, visto que o legislador ordinário, o Poder Executivo e Judiciário, não poderão abrandar as exigências constitucionais.

Deve-se salientar que o mandamento constitucional consolidou a legislação ordinária, que já exigia o estudo de impacto ambiental para qualquer empreendimento que possa ser considerado agressivo ao Meio Ambiente. A obrigatoriedade de dar-se publicidade ao estudo do impacto ambiental é a condição de torná-lo público através de resumos ou editais que o tornem acessível a quem interessar possa, pois é dever do Poder Público dar conhecimento à comunidade do conteúdo dos estudos realizados.

Além de outros princípios fundamentais da questão ambiental, o texto constitucional deu um passo decisivo no que diz respeito aos crimes cometidos contra o Meio Ambiente. O § 3º do mesmo artigo preceitua: *"As condutas e atividades consideradas lesivas ao Meio Ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados"*.

O texto constitucional ampliou a responsabilidade penal que até então era respondida somente pela pessoa física, e que agora estende-se também às pessoas jurídicas, quer privada ou pública. Todas as ações e condutas que provoquem lesão ou dano ao Meio Ambiente são consideradas crime.

2. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

A legislação ambiental reúne um considerável número de leis, decretos, portarias, resoluções e normas que definem, de um modo mais específico, os mecanismos e procedimentos para a proteção, preservação e uso

do meio natural. Toda essa legislação se estende aos níveis de competência da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

A Constituição Federal de 1988 manteve alguns princípios das constituições anteriores, quando considerou como bens da União o que preceitua o Artigo 20:

Art. 20 - São bens da União:

I....II.....

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais.

IV - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas destas as áreas referidas no Art. 26, ítem II.

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva.

VI - o mar territorial.

VII - os terrenos da marinha e seus acrescidos.

VIII- os potenciais de energia hidráulica.

IX - os recursos minerais, inclusive os do sub-solo.

X - as cavidades naturais subterrâneas e sítios arqueológicos.

O texto constitucional submeteu à tutela do Estado o meio natural como um todo. Foi uma medida salutar do legislador, pois preservou o bem natural como um bem de interesse coletivo. No entanto, esta apropriação pelo Estado não impede que os recursos naturais possam ser utilizados no processo de desenvolvimento econômico e social.

As responsabilidades na proteção e preservação do Meio Ambiente são estendidas também aos Estados e Municípios, conforme preceitua o Art. 23: *É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

I - II.....

III - *proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos.*

IV - V

VI - *proteger o Meio Ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.*

VII - *preservar as florestas, a fauna e a flora.*

O texto constitucional no Art. 23 determina as responsabilidades do Poder Público quanto ao Meio Ambiente e, ao mesmo tempo, define de maneira clara e objetiva o que deve ser protegido e preservado.

Do mesmo modo que o Art. 23 amplia a competência, o Art. 24 define que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem legislar concorrentemente sobre:

I - II.....

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do Meio Ambiente e controle da poluição.

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico.

VIII - responsabilidade por dano ao Meio Ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, histórico e paisagístico.

Considerando as peculiaridades do espaço natural brasileiro, onde paisagens naturais formam ecossistemas tipificados, o texto constitucional permite que os Estados e Municípios legislem concorrentemente. A norma federal é geral e, inexistindo lei federal sobre as normas gerais, os Estados e Municípios, no campo de sua competência, devem legislar no interesse das peculiaridades regionais e locais, com o objetivo de coibir a deteriorização das condições ambientais, preservação e conservação do Meio Ambiente.

O bem natural protegido pela Constituição nos artigos citados, de caráter mais setorial (água, ar, florestas, fauna, solo, subsolo, etc.) tem no Art. 225 a concepção do Meio Ambiente unitário e globalizado.

As Constituições anteriores trataram de forma superficial e supletiva as questões pertinentes ao Meio Ambiente e seus componentes: água, floresta, ar, etc.

A partir de 1965 passou-se a legislar como matéria específica as questões ligadas à natureza. A Constituição de 1967 e Emendas Constitucionais consolidaram a norma geral, quanto à competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios.

O primeiro grande passo na preservação do Meio Ambiente foi a Lei 4771, de 15.09.65, que instituiu o Código Florestal, alterado pela Lei 7802, de 15.09.89. Dessa forma, o Estado passou para sua tutela o controle do uso e manuseio das florestas e formas típicas de vegetação, que foram consideradas de preservação permanente. A lei é bastante explícita, pois define a proteção das matas galerias, matas de cabeceira de drenagem, matas de encostas com declividade de 25 a 40 graus, de topos de morros, bordas de chapadas e tabuleiros, serras e montanhas, mangues e restingas, ao redor de lagoas, lagos, reservatórios de águas naturais e artificiais.

Define também, por regiões, diante das peculiaridades do revestimento florestal, quanto pode ser desmatado por propriedade, o comércio de plantas vivas vindas de florestas, o uso e o comércio de madeira para os diversos fins.

Instituiu a criação de Parques Nacionais, Estaduais, Municipais e Reservas Biológicas com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos (Art. 5^o).

É interessante observar que é usada pela primeira vez em textos legais as expressões *flora e fauna*. A abrangência do Código Florestal se estende ao Código Penal, que apesar de desatualizado nas questões ambientais considera crime todo atentado à flora e fauna (Art. 163, do Código Penal) e envenenamento, corrupção ou poluição de água potável, como crime contra a saúde pública (Art. 270 e 271, do Código Penal).

O Código Florestal, como lei que regulamenta o uso e conservação das florestas e demais formas de vegetação natural, está bem definido; tem uma abrangência que tutela o revestimento vegetal, dando ao Estado o poder de polícia para a sua proteção.

A falta de infraestrutura dos órgãos responsáveis pela fiscalização, quer a nível federal e estadual, impedem ações mais enérgicas e ágeis para o cumprimento da lei. Tem-se, ainda, que os atos praticados e considerados lesivos são apenados de forma tímida e de valores irrisórios, principalmente as multas; isto incentiva o descumprimento da lei, mesmo porque as ações punitivas, quando concluídas, o bem natural já foi depredado de forma irreversível.

A Lei 5197, de 03.01.1967 (Código de Caça), dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Como o Código Florestal, esta lei submeteu à tutela do Estado os animais de quaisquer espécies, em qualquer

fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais propriedades do Estado, sendo proibida a sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha.

A lei considera crime punível com reclusão, a violação de alguns de seus artigos e as demais infrações, como contravenções.

A lei 7653, de 12.02.88, tornou crimes as contravenções ao Código de Caça, considerando alguns atos relacionados à pesca como fato criminoso, agravando as penas e tornando os crimes inafiançáveis. Considerada extremamente rígida nos casos relativos à pesca, houve revogação parcial de alguns artigos, através da lei 7679, de 23.11.88.

Não se pode afirmar que a legislação é falha e inócua, mas as ações punitivas dos crimes praticados contra a fauna são demoradas, em razão da falta de infraestrutura dos órgãos fiscalizadores. A dimensão territorial, as peculiaridades regionais e a ausência de uma consciência ecológica coletiva, propiciam a violação da lei. Na maioria dos casos praticados contra a fauna, incentivam o contraventor.

A legislação brasileira que trata sobre a proteção do Meio Ambiente abrange praticamente todos os aspectos de natureza ambiental, no entanto, essa diversidade de legislação, e as dificuldades de implementá-la na prática, é que propicia a continuidade das agressões ao Meio Ambiente.

Nesse conjunto de leis, decretos e atos normativos, podem-se evidenciar:

- Lei 4771 - 15.09.65 - Código Florestal;
- Lei 5197 - 03.01.67 - Proteção à Fauna (Código de Caça);
- Lei 5357 - 17.11.67 - Estabelece penalidades para embarcações e terminais marítimos ou fluviais que lançarem detritos ou óleos em águas brasileiras;
- Lei 6766 - 19.12.79 - Parcelamento do solo urbano;
- Lei 6803 - 02.07.80 - Diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição;
- Lei 6902 - 27.04.81 - Criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental;
- Lei 6938 - 31.08.81 - Institui a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de Formulação e Aplicações. (Alterada pela Lei 7804, de 18.07.89);

- Lei 7347 - 24.07.85 - ação civil pública, em defesa do Meio Ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores;
- Resolução 001 - 23.01.86 - CONAMA - Define as responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para o uso e implementação da Avaliação do Impacto Ambiental (EIA e RIMA);
- Lei 7735 - 15.07.89 - Regula o uso de agrotóxicos e seus componentes afins.

A década de 80/90 foi profícua na edição de leis relacionadas ao Meio Ambiente. Dentre elas, pode-se evidenciar a que define a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938, de 31.08.81). Institui-se o Sistema Nacional de Meio Ambiente, bem como o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

O SISNAMA, estruturado de forma global, envolve órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e Fundações instituídas pelo Poder Público.

Esta estrutura administrativa não tem as características de um ministério, sendo constituída por representantes de quase todos os ministérios e órgãos ligados direta ou indiretamente às questões ambientais e abriga em seu bojo um órgão superior que é o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA -, cuja função é assistir o Presidente da República na formulação de diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

Apesar de toda legislação protecionista, as agressões ao Meio Ambiente se acentuam em razão do desenvolvimento econômico brasileiro estar baseado na exploração dos recursos naturais. O ambiente natural tem sido agredido através da exploração das jazidas minerais, sem o devido atendimento para as medidas mitigadoras de recuperação. A expansão das fronteiras agrícolas com a implantação de complexos agro-industriais, ao lado de culturas comerciais voltadas para a exportação, acelerou o uso e abuso de agrotóxicos e similares, devastou enormes áreas florestadas dos vários ecossistemas brasileiros e poluiu os rios. A acentuada urbanização das cidades e a concentração industrial, sem a aplicação das medidas saneadoras para melhorar a qualidade de vida, transformaram a atual realidade brasileira entre as piores do mundo em matéria de degradação ambiental.

A Resolução 001/86 - CONAMA teve fundamental importância, com a exigência de estudos prévios de impacto ambiental de todo e qualquer empreendimento que sob qualquer forma possa causar degradação ambiental.

A criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA - pela Lei 7735, de 22.02.89, define-o como órgão fiscalizador e gerenciador da legislação ambiental, reforçado pelos órgãos estaduais com os mesmos objetivos.

No entanto, apesar de toda legislação ambiental que ampara e protege o Meio Ambiente, o descumprimento da lei e os atentados ao Meio Ambiente persistem de maneira acentuada. O instituto legal existe, o Poder Judiciário pode ser acionado tão logo o fato delituoso é cometido. A eficácia de ação é prejudicada pelo acúmulo de processos que atualmente sobrecarregam o Ministério Público e a Magistratura, retardando a aplicação das penalidades no momento do fato. Quase sempre as áreas já foram degradadas, encontrando-se em condição irreversível de recuperação.

Apesar das dificuldades, o Ministério Público tem agido de maneira efetiva, pois, através de liminares, tem impedido ações predatórias, quer aquelas praticadas por particulares quer pelo Poder Público.

Por outro lado, a desatualização do nosso Código Penal não permite reprimir os abusos e agressões ao Meio Ambiente de maneira efetiva. As medidas punitivas de prisão são atenuadas com pagamento de fiança e as multas aplicadas são de valores irrisórios.

A problemática ecológica é uma questão atual, a legislação penal não tem previsões normativas eficientes para uma defesa efetiva e contínua do ambiente natural. O ideal seria a criação, no Poder Judiciário, de varas especializadas para os crimes contra o Meio Ambiente, o que tornaria ágil e eficiente a ação da justiça para o cumprimento da lei.

Outro aspecto que deve ser analisado diz respeito às dificuldades encontradas pela fiscalização, pois a falta de uma infraestrutura adequada de equipamentos e pessoal impede um policiamento ostensivo e permanente para coibir os abusos que se cometem, com bastante frequência, contra o Meio Ambiente.

Nas questões atinentes à degradação ambiental, não basta somente o instituto legal. É necessário que, a par da implementação da política ambiental, os organismos responsáveis pela sua execução estejam preparados para agir prontamente no momento adequado; a reparação do dano causado ao Meio Ambiente é irreversível.

O Bem Natural agredido não se renova originalmente, por melhor que sejam as medidas adotadas para sua recuperação, pois rompido o ciclo natural em qualquer de seus componentes, a natureza *exige o mesmo espaço temporal* para repor o ambiente primitivo.

Enquanto não houver a formação de uma consciência ecológica, através de uma educação adequada, desatrelada de conceitos ideológicos radicalizados, nenhuma legislação será suficiente para inibir as agressões ao Meio Ambiente. A problemática cultural ainda é um entrave para se entender e compreender toda a complexidade que envolve e define um ambiente natural.

Espera-se que a ECO/92 possa trazer um envolvimento e comprometimento efetivo de toda a coletividade, para entender que o espaço natural não deve ser visto e tratado como um *paraíso ecológico*, e muito menos como um *espaço puramente econômico*.

RÉSUMÉ

Cet article n'a pas la prétention de faire l'analyse de toute la législation en vigueur au Brésil concernant l'environnement. Celle-ci réunit d'ailleurs un nombre considérable de lois, décrets, avis ministériels, résolutions et normes.

Leur application est toujours problématique, car en plus leur nombre considérable, on y ajoute les différents niveaux de compétence administrative. Néanmoins malgré ces obstacles, l'insertion dans le texte constitutionnel de 1988 d'un chapitre spécifique sur la politique de l'environnement, représente une énorme conquête.

3 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARVALHO, C. G. *Introdução ao Direito Ambiental*. Cuiabá: Ed. Verdepantanal, 1990.
- CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL. São Paulo: Icone Ed., 1988.
- FREITAS, G. & PASSOS, V. de. *Crimes contra a natureza*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1990.
- MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989.
- MANCUSO, R. C. de. *Ação Civil Pública. Lei 7347/85*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1989.