

MANUAL DE DIREITO **AMBIENTAL**

Rafael Matthes



Expediente

Presidente e Editor	Italo Amadio (<i>in memoriam</i>)
Diretora Editorial	Katia Amadio
Editora	Janaína Batista
Editora Assistente	Mônica Ibiapino
Projeto Gráfico	Sergio A. Pereira
Revisão	Valquíria Matiulli
Diagramação	Sheila Fahl/Projeto e Imagem

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Matthes, Rafael

Manual de direito ambiental / Rafael Matthes. – 2. ed. – São Paulo : Rideel, 2020.

ISBN 978-65-5738-066-6

1. Direito ambiental – Legislação – Brasil I. Título

20-2641

CDD 344.81046

CDU 34:502.7(81)(094)

Índice para catálogo sistemático:

1. Direito ambiental – Brasil

© Copyright – Todos os direitos reservados à



Av. Casa Verde, 455 – Casa Verde

CEP 02519-000 – São Paulo – SP

e-mail: sac@rideel.com.br

www.editorarideel.com.br

Proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, especialmente gráfico, fotográfico, fonográfico, videográfico, internet. Essas proibições aplicam-se também às características de editoração da obra. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (artigos 102, 103, parágrafo único, 104, 105, 106 e 107, incisos I, II e III, da Lei nº 9.610, de 19/02/1998, Lei dos Direitos Autorais).

1 3 5 7 9 8 6 4 2

0 9 2 0

Agradecimentos

Agradeço à minha eterna professora, Patrícia Caldeira, que me ensinou as primeiras linhas no direito ambiental e me abriu as portas para o mundo acadêmico. Sem o seu apoio, nada disso seria possível.

Agradeço, também, à minha querida orientadora dos programas de Mestrado e Doutorado, professora Maria Luiza Granziera, cuja vocação ao magistério desperta em seus alunos a paixão pelo direito ambiental.

Dedicatória

Dedico aos meus queridos
afilhados, Lara, Olívia e Joaquim, fontes
infinitas de amor e de inspiração.

Apresentação

Com o intuito de ajudar meus alunos dos cursos preparatórios para concursos públicos, Exame de Ordem, graduação e especialização a compreender esse tão apaixonante ramo do direito, resolvi realizar o sonho de publicar um livro sobre direito ambiental.

O presente manual agrega o contexto histórico com o conhecimento doutrinário e os mais variados precedentes jurisprudenciais, trazendo ao leitor um panorama completo sobre os seguintes temas: evolução do direito ambiental internacional e nacional, princípios e fontes do direito ambiental, meio ambiente na Constituição Federal, Política Nacional de Meio Ambiente e Responsabilidade Ambiental. No último capítulo, testes de concursos públicos foram selecionados para treinamento.

Ainda, ao final de cada capítulo, nosso leitor é convidado a aprofundar seus conhecimentos com a leitura de tópicos temáticos da jurisprudência, bem como sobre os casos em que a Repercussão Geral foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal ou sobre casos decididos conforme a sistemática de Recursos Repetitivos pelo Superior Tribunal de Justiça.

Apaixone-se, você também, pelo Direito Ambiental.

Bons estudos!

Rafael Matthes

Instagram: @rafael.matthes

Facebook: @rafael.matthes

www.antoniettimatthes.com.br

Nota à 2ª edição

Caro(a) leitor(a), nesta edição o *Manual* ganhou diversas novidades. A primeira delas é a mudança estrutural. A partir de agora, as matérias são divididas por capítulo, e não mais por partes que condensavam dois ou três temas. A mudança visa facilitar a leitura e organizar os assuntos para o nosso leitor. Ainda com relação à organização, todo o repertório jurisprudencial temático ficou organizado em um capítulo próprio.

Além dessas mudanças, três novos capítulos foram incluídos: a “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)”, o “Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)” e a “Legislação Florestal Brasileira”. Da mesma forma que na edição anterior, buscamos partir de uma análise histórica, para, em seguida, desenvolver todos os principais tópicos relativos a cada um dos temas. Em ambos, o leitor encontrará trechos doutrinários, jurisprudenciais e afirmações aduzidas no âmbito de diversos concursos públicos. Sempre primando por uma escrita simples, permitindo que o presente *Manual* possa ser utilizado por profissionais de outras áreas para além da jurídica.

Todos os capítulos ganharam um item adicional referente às questões comentadas de concursos públicos. Separamos as questões por temas, solucionamos e apresentamos nossas considerações e comentários para que o leitor, que busca aprovação em um concurso público, possa compreender a opção da banca pelo gabarito indicado.

Por fim, os capítulos foram revisados e atualizados. Todas as últimas novidades legislativas e jurisprudenciais foram incorporadas ao nosso *Manual*.

Bons estudos!

Rafael Matthes

Instagram: @rafael.matthes

Facebook: @rafael.matthes

www.antoniettimatthes.com.br

Sumário

Agradecimentos	V
Dedicatória	VII
Apresentação	IX
Nota à 2ª edição	XI

Capítulo 1. Fundamentos históricos do Direito Ambiental..... 1

I. A EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL NO PLANO INTERNACIONAL.....	1
1.1 Da Carta da ONU à Conferência de Estocolmo de 1972.....	1
1.2 A Conferência de Estocolmo de 1972	3
1.3 O pós-Estocolmo	6
1.4 A Cúpula da Terra de 1992	8
1.5 A ordem ambiental internacional após a Cúpula da Terra	14
II. O DESENVOLVIMENTO DO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO	19
2.1 Evolução legislativa ambiental: as fases de exploração desregrada, fragmentada e holística	19
2.2 Direito Ambiental Brasileiro como ciência autônoma	22
III. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS.....	25

Capítulo 2. Princípios e Fontes do Direito Ambiental 29

I. PRINCÍPIOS AMBIENTAIS	29
1.1 Direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado	29
1.2 Educação ambiental.....	29
1.3 Desenvolvimento sustentável	30
1.4 Precaução e prevenção	31
1.5 Poluidor-pagador ou responsabilidade.....	32
1.6 Protetor-recebedor	33
1.7 Responsabilidades comuns, porém diferenciadas	36
1.8 Informação	37
1.9 Participação	38
1.10 Vedação ao retrocesso socioambiental (ou da sustentabilidade)	38
1.11 Função socioambiental da propriedade.....	40

1.12	Solidariedade intergeracional	40
1.13	Reparação <i>in integrum</i>	40
1.14	<i>Favor debilis</i>	41
II.	FONTES DO DIREITO AMBIENTAL.....	41
2.1	Fontes materiais	41
2.2	Fontes formais	42
III.	QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS.....	43
Capítulo 3. Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988.....		45
I.	O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO	45
1.1	As quatro concepções fundamentais da regra matriz	45
1.2	Os deveres do Poder Público	48
1.3	Os deveres para toda a coletividade.....	51
1.4	Bens ambientais constitucionalmente protegidos	52
1.5	Regras especiais	53
II.	COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	54
2.1	Competência material ou administrativa – Lei Complementar nº 140/2011	54
2.2	Competência legislativa.....	58
III.	QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS.....	59
Capítulo 4. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)....		63
I.	ASPECTOS CONSTITUCIONAIS	63
1.1	A divisão de competências na PNDU	63
1.2	Plano Diretor	65
1.3	Instrumentos da PNDU.....	67
1.4	Parcelamento ou edificação compulsórios	68
1.5	IPTU progressivo no tempo	68
1.6	Desapropriação ordinária e desapropriação sanção.....	69
1.7	Usucapião especial de imóvel urbano	71
II.	ESTATUTO DA CIDADE	72
2.1	Histórico normativo	72

2.2	Direito de superfície.....	72
2.3	Direito de preempção.....	73
2.4	Outorga onerosa do direito de construir	74
2.5	Outorga onerosa do direito de alteração do uso do solo.....	76
2.6	Operações urbanas consorciadas.....	76
2.7	Transferência do direito de construir	77
2.8	Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).....	78
2.9	Gestão democrática das cidades	78

III. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS..... 79

Capítulo 5. Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) 83

I. PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA PNMA 83

II. CONCEITOS NORMATIVOS..... 88

III. SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (SISNAMA) 89

3.1	Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).....	90
3.2	Ministério do Meio Ambiente (MMA).....	93
3.3	Órgãos executores, seccionais e locais (Ibama, ICMBio etc.)...	94

IV. INSTRUMENTOS DA PNMA 95

4.1	Estabelecimento de padrões de qualidade ambiental	95
4.2	Zoneamento ambiental.....	96
4.3	Avaliação de Impactos Ambientais (AIA).....	96
4.4	Licenciamento ambiental.....	98
4.5	Incentivos à produção e à instalação de equipamentos.....	103
4.6	Criação de espaços territoriais especialmente protegidos.....	103
4.7	Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima)	103
4.8	Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos (CTF/AIDA)	104
4.9	Penalidades disciplinares e compensatórias	104
4.10	Relatório de qualidade do meio ambiente (RQMA)	104
4.11	Prestação de informações relativas ao meio ambiente.....	104
4.12	Cadastro Técnico Federal de Atividades Poluidoras (CTF/APP) ..	105
4.13	Instrumentos econômicos.....	106

V. REGIME DA RESPONSABILIDADE NA PNMA 107

VI. TAXA DE CONTROLE E DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL (TCFA).....	107
VII. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS.....	108

Capítulo 6. Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)..... 113

I. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS	113
1.1 Evolução normativa.....	113
1.2 Criação, extinção, ampliação e redução das unidades de conservação	119
1.3 Conceitos, objetivos, diretrizes e órgãos do SNUC	121
II. CATEGORIAS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....	125
2.1 Unidades de Conservação de Proteção Integral (UCPI)	125
2.1.1 Estação Ecológica (ESEC)	125
2.1.2 Reserva Biológica (REBIO).....	127
2.1.3 Parques Nacionais (PARNA)	128
2.1.4 Monumentos Naturais (MN).....	129
2.1.5 Refúgio de Vida Silvestre (REVIS).....	130
2.2 Unidades de Uso Sustentável (UCUS)	131
2.2.1 Área de Proteção Ambiental (APA)	132
2.2.2 Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE).....	134
2.2.3 Florestal Nacional (FLONA).....	134
2.2.4 Reserva Extrativista (RESEX)	135
2.2.5 Reserva de Fauna (REFAU).....	136
2.2.6 Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS).....	137
2.2.7 Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).....	138
2.2.8 Reservas da Biosfera.....	139
III. GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	140
3.1 Plano de manejo	140
3.2 Conselhos consultivo e deliberativo.....	140
3.3 Zonas de amortecimento	141
3.4 Gestão por meio de OSCIP	142
3.5 Taxas de visitação.....	142
3.6 Compensação ambiental.....	143
IV. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS.....	148

Capítulo 7. Legislação Florestal Brasileira	153
I. HISTÓRIA DA LEGISLAÇÃO FLORESTAL BRASILEIRA	153
1.1 O Código Florestal de 1934	153
1.2 O Código Florestal de 1965	156
1.3 O Novo Código Florestal e a sua constitucionalidade	156
INTRODUÇÃO AO NOVO CÓDIGO FLORESTAL	157
II. NOVO CÓDIGO FLORESTAL.....	157
2.1 Características, conceitos e objetivos	157
2.2 Áreas de Preservação Permanente (APP).....	159
2.2.1 APPs em faixas marginais e as áreas de várzea	161
2.2.2 APPs em torno de lagos ou lagoas naturais.....	164
2.2.3 APPs em torno de reservatórios de águas artificiais.....	165
2.2.4 APPs em torno de nascentes.....	166
2.2.5 Encostas como áreas de preservação permanente.....	167
2.2.6 Restingas como áreas de preservação permanente.....	167
2.2.7 Manguezais	168
2.2.8 Bordas dos tabuleiros ou chapadas	169
2.2.9 Topo de morros	170
2.2.10 Áreas altas	170
2.2.11 Veredas.....	171
2.2.12 Outras espécies de APPs	172
2.2.13 Especificidades do regime transitório das APPs.....	172
2.2.14 Métodos de recomposição das APPs	173
2.2.15 APPs em unidades de conservação de proteção integral	174
2.2.16 Regime especial das APPs	174
2.2.17 APPs em assentamentos de reforma agrária	174
2.2.18 APPs na Reurb-S e na Reurb-E.....	175
2.3 Das áreas de reserva legal	176
2.4 Da compensação de reserva legal	183
2.4.1 Servidão ambiental	184
2.4.2 Cotas de Reserva Ambiental (CRAs)	185
2.4.3 Da doação de áreas localizadas em unidades de conservação.....	188
2.4.4 Cadastramento de área.....	188
2.5 Cadastro Ambiental Rural (CAR)	189
III. CONCESSÃO FLORESTAL	190
3.1 Conceitos.....	190
3.2 Da gestão das florestas públicas	191
3.3 Do licenciamento ambiental	192
3.4 Do processo de outorga	193

Capítulo 8. Responsabilidade em Matéria Ambiental 195

I. NOÇÕES INTRODUTÓRIAS	195
1.1 Responsabilidade ambiental: o início.....	195
1.2 Responsabilidade reparatória × responsabilidade sancionatória.....	197
1.3 Inocorrência do <i>bis in idem</i>	198
1.4 Pressupostos da responsabilidade	198
II. RESPONSABILIDADE CIVIL EM MATÉRIA AMBIENTAL	202
2.1 Responsabilidade objetiva e teoria do risco integral	202
2.2 Natureza <i>propter rem</i> da obrigação reparatória	205
2.3 Fato consumado e imprescritibilidade.....	206
2.4 A instrumentalização processual: cumulação de pedidos e inversão do ônus da prova em matéria reparatória	209
III. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL	210
3.1 Infrações administrativas e o Decreto nº 6.514/2008	210
3.2 Prescrição dos ilícitos administrativos	212
3.3 Natureza subjetiva da responsabilidade administrativa	214
3.4 Processo administrativo federal	215
3.5 Programa de Conversão de Multas Ambientais	218
IV. RESPONSABILIDADE PENAL EM MATÉRIA AMBIENTAL	219
4.1 Responsabilidade das pessoas jurídicas.....	219
4.2 Prescrição dos crimes ambientais	221
4.3 Transação penal e suspensão condicional do processo.....	222
4.4 Microsistema de dosimetria da pena	223
4.5 Características dos crimes em espécie	223
4.6 Intervenção mínima do direito penal e o princípio da insignificância	224
V. QUESTÕES COMENTADAS DE CONCURSOS PÚBLICOS.....	225

Capítulo 9. Repertório Jurisprudencial de Direito Ambiental..... 229

I. PRINCIPAIS PRECEDENTES DO STJ/STF SEPARADOS POR TEMA....	229
1.1 Fundamentos históricos do Direito Ambiental	229
1.2 Princípios e fontes do Direito Ambiental	246
1.3 Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988.....	252
1.4 Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)	255

1.5	Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)	256
1.6	Sistema Nacional de Unidades de conservação	265
1.7	Legislação Florestal Brasileira	270
1.8	Responsabilidade em matéria ambiental.....	277
II.	RECURSOS REPETITIVOS E REPERCUSSÃO GERAL.....	283
2.1	Teses provenientes da sistemática dos recursos repetitivos....	283
2.2	Teses com repercussão geral	286
III.	SÚMULAS DO STJ DE DIREITO AMBIENTAL	287
IV.	DIREITO AMBIENTAL EM TESES.....	287
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	289

CAPÍTULO 1. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DO DIREITO AMBIENTAL

I. A EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL NO PLANO INTERNACIONAL

1.1 DA CARTA DA ONU À CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO DE 1972

O direito ambiental brasileiro é uma ciência autônoma do Direito calcada sobre uma base principiológica, que foi construída a partir de inúmeras discussões internacionais. Sua origem se confunde com a própria história da civilização ocidental, em especial a partir da promulgação da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU). Para compreendermos toda a sua complexidade, é necessário que façamos uma viagem no tempo.

Ano de 1945, um cenário “de fome e de medo, de cinzas e escombros, de desespero, sofrimento e violência”¹. O maior conflito bélico da história havia chegado ao fim e, com ele, a esperança por um mundo novo, livre do extremismo e das atrocidades vividas na última década. Com respeito às diferenças, aos direitos e às garantias fundamentais. Era o início de uma nova era.

Durante dois meses, cinquenta países se reuniram em São Francisco (Estados Unidos) para discutir, em conferência, uma nova organização internacional que zelaria pela tolerância e pela convivência pacífica. Ao cabo, em 26 de junho, os participantes assinaram, então, um documento que formalizaria a institucionalização da chamada Organização das Nações Unidas.

NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla².

O preâmbulo denota a preocupação imediata da sociedade internacional naquele momento: a garantia da dignidade da pessoa humana, dos direitos fundamentais do homem, da igualdade de gênero e de participação, do respeito aos tratados internacionais, do progresso social e das melhores condições de vida. Além disso, ao longo do texto, percebe-se o anseio pela resolução pacífica de controversas (Capítulo VI) e pela cooperação internacional, econômica e social (Capítulo IX).

1 BURNS, Edward Mcnall. *História da civilização ocidental: do homem das cavernas até a bomba atômica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1968. p. 916.

2 Preâmbulo da Carta da ONU de 1945.

Três anos depois, os países, sob os auspícios da ONU, promulgaram um código universal, que “significaria o consenso sobre os preceitos minimamente necessários para assegurar uma vida com dignidade”³, a chamada Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948. Seguindo as preocupações imediatas da Carta da ONU, a declaração se debruçou sobre os valores da liberdade e da igualdade, pela conjugação de direitos civis e políticos com direitos econômicos, sociais e culturais.

Na doutrina especializada há uma classificação meramente didática, que divide os direitos humanos em gerações. A primeira está relacionada aos direitos civis e políticos que realçam o princípio da liberdade; a segunda, aos direitos econômicos, sociais e culturais que acentuam o princípio da igualdade; a terceira, de titularidade coletiva, consagra o princípio da fraternidade⁴.

Mister recordar que a divisão em gerações não deve ser entendida como fator excludente ou estanque. A Declaração Universal traz a concepção de universalidade e de indivisibilidade dos direitos humanos. Dessa forma, devem-se compreender as gerações como uma unidade indivisível. Nas palavras de Flávia Piovesan (2013, p. 83):

(...) adota-se o entendimento de que uma geração de direitos não substitui a outra, mas com ela interage. Isto é, afasta-se a ideia da sucessão “geracional” de direitos, na medida em que se acolhe a ideia da expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos consagrados, todos essencialmente complementares e em constante dinâmica de interação.

O posicionamento acima foi, inclusive, afirmado pela Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução nº 32/130, de 1977: “todos os direitos humanos, qualquer que seja o tipo a que pertencem, se inter-relacionam necessariamente entre si, e são indivisíveis e interdependentes”.

A classificação geracional se faz necessária nesse momento, no entanto, para compreendermos a razão de os direitos relacionados à coletividade não estarem descritos expressamente na Declaração de 1948. Não se vislumbra, naquele texto, qualquer menção, por exemplo, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Aliás, nesse ponto, vale ressaltar que o *Supremo Tribunal Federal* vem há muitos anos enfatizando o *caráter transindividual* do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sua classificação como *direito humano de terceira geração*. Nas palavras do Ministro Celso de Mello:

(...) Cabe assinalar, Senhor Presidente, que os direitos de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos, genericamente, e de modo difuso, a todos os integrantes dos agrupamentos sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem, por isso mesmo, ao lado dos denominados direitos de quarta geração (como o direito ao desenvolvimento e o direito à paz), um momento importante no processo de expansão e reconhecimento dos direitos humanos, qualificados estes, enquanto valores fundamentais indisponíveis, como prerrogativas impregnadas de uma natureza essencialmente inexaurível (...) cumpre rememorar, bem por isso, na linha do que vem de ser afirmado, a

3 PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 83.

4 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1988, p. 474-482.

precisa lição ministrada por PAULO BONAVIDES (...), que confere particular ênfase, dentre os direitos de terceira geração (ou de novíssima dimensão), ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (STF – MC em ADIn 3.540/DF – Tribunal Pleno – j. 1^o-9-2005).

ATENÇÃO: Em concurso público para a magistratura, realizado em outubro de 2019, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará apontou como *correta* questão que afirmou que, “segundo jurisprudência do STF, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui um direito fundamental de terceira geração, pautado na solidariedade”.

O contexto do pós-guerra foi marcado, como vimos, pela preocupação imediata com os direitos fundamentais dos seres humanos, violentados nas décadas anteriores pelos regimes de exceção. Primeiro se fazia necessária a proteção do direito à vida, à igualdade, à liberdade, à segurança, à personalidade, ao voto etc. Depois, à fraternidade, à convivência entre os povos e aos impactos difusos.

1.2 A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO DE 1972

Não tardou até que esse segundo momento chegasse. Já no final da década de 1960, após a deflagração de diversas catástrofes ambientais ao redor do mundo, o Clube de Roma solicitou um parecer ao Massachusetts Institute of Technology (MIT), que, por meio de uma equipe liderada por Donella Meadows, elaborou o famoso “Relatório Meadows”.

De acordo com esse documento, dentre outros pontos, a equipe concluiu que a atividade humana se desenvolvia de forma mais rápida do que a própria capacidade da Terra para produzir seus recursos, causando danos de dimensões globais. O resultado da equação era catastrófico e demandava ação urgente dos países.

Sentindo a necessidade de evoluir rumo à proteção dos direitos humanos de terceira geração, a ONU convocou os países signatários a participar daquele que seria o maior evento internacional até então: a *Conferência de Estocolmo de 1972*.

Um dado histórico interessante é que, em razão da discussão acerca da desaceleração do crescimento econômico, os países não desenvolvidos, inicialmente, repudiaram as conclusões do Relatório Meadows, defendendo que ainda estavam buscando o desenvolvimento de suas economias. Apegaram-se, naquele momento, à “dívida histórica”, cobrando dos países já desenvolvidos suas responsabilidades pela degradação causada desde a Revolução Industrial.

A Conferência de Estocolmo foi, então, marcada pelo antagonismo entre o bloco dos países desenvolvidos – que já haviam poluído o bastante para desenvolver suas economias e seus parques industriais e a partir dali estavam preocupados com o bem-estar de sua população – e o bloco dos demais países, que ainda defendiam seus direitos de utilizar seus recursos naturais para crescerem economicamente.

Como resultado desse encontro internacional, a denominada “Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano” inovou no cenário jurídico. Alçou o meio ambiente ecologicamente equilibrado ao rol dos direitos humanos, garantindo, assim,

aos indivíduos, a proteção e o respaldo das Cortes Internacionais. Vejamos o Princípio 1 da Declaração:

1. O homem é ao mesmo tempo criatura e criador do meio ambiente, que lhe dá sustento físico e lhe oferece a oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. A longa e difícil evolução da raça humana no planeta levou-a a um estágio em que, com o rápido progresso da Ciência e da Tecnologia, conquistou o poder de transformar de inúmeras maneiras e em escala sem precedentes o meio ambiente. Natural ou criado pelo homem, é o meio ambiente essencial para o bem-estar e para gozo dos direitos humanos fundamentais, até mesmo o direito à própria vida.

O referido princípio é base para toda a evolução normativa que estaria por vir. O ser humano deixou de ser apenas o “criador”, para também se colocar na posição de “criatura”, evidenciando que toda e qualquer decisão que venha a ser tomada resultará, então, em prejuízo ou benefício ao seu “bem-estar”, à sua própria vida.

Trata-se da germinação daquela semente plantada em 1945, com a Carta da ONU, e regada em 1948, com a Declaração Universal. A Declaração de Estocolmo fez nascer o Direito Ambiental como conhecemos hoje.

Nas palavras de Michel Prieur (1996, p. 25, traduzido pelo autor):

(...) O Direito Ambiental é a expressão de uma nova política formalizada a partir dos anos 60. É resultado de uma consciência da limitação dos recursos naturais e os efeitos nocivos da poluição de qualquer espécie resultante da produção de bens e consumo. A necessidade de salvaguardar o meio ambiente pode ser um reflexo da necessidade de sobrevivência de um mundo desamparado. É notável que o movimento será desenvolvido, simultaneamente, a nível nacional, europeu e internacional⁵.

A Declaração de Estocolmo é constituída por 26 princípios que servem de orientação para as legislações internas dos países e também para as relações internacionais. Esses princípios podem ser divididos em quatro diferentes grupos, de acordo com suas temáticas. São eles: aqueles destinados a fundamentar as ações a serem tomadas e os objetivos a serem alcançados (princípios 1 a 7); aqueles que inter-relacionam a problemática ambiental com o desenvolvimento, bem como com a proteção dos direitos fundamentais (princípios 8 a 17); aqueles que devem ser utilizados com instrumentos de política ambiental (princípios 18 a 20); e, por fim, aqueles destinados a regular a cooperação internacional (princípios 21 a 26). A seguir, apresentamos uma tabela com o grupo, o número do princípio e uma breve síntese de cada um deles:

5 Do original: “Le droit de l’environnement n’est que l’expression formalisée d’une politique nouvelle mise en place à partir des années 1960. Il s’agit d’une prise de conscience de caractère limite des ressources naturelles ainsi que des effets néfastes des pollutions de toute nature résultant de la production des biens et de leur consommation. La nécessité de sauvegarder l’environnement a pu n’être qu’un réflexe de survie d’un monde désemparé. Il est remarquable que se mouvement se soit développé simultanément au niveau national, au niveau européen et au niveau international”. Traduzido pelo autor.

Categoria	Número	Síntese
Ações a serem tomadas e os objetivos a serem alcançados	Princípio 1	Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado
	Princípio 2	Responsabilidade Intergeracional pela Preservação dos Recursos Naturais
	Princípio 3	Manutenção dos Recursos Vitais Renováveis
	Princípio 4	Responsabilidade pela Preservação da Fauna e da Flora
	Princípio 5	Emprego Adequado dos Recursos Não Renováveis e Compartilhamento
	Princípio 6	Luta contra a Poluição
	Princípio 7	Preservação dos Mares e da Vida Marinha
Inter-relacionam a problemática ambiental com o desenvolvimento, bem como com a proteção dos direitos fundamentais	Princípio 8	Indissociabilidade do Desenvolvimento Econômico e Social para a Qualidade de Vida Humana
	Princípio 9	Cooperação internacional
	Princípio 10	Fatores Econômicos e Processos Ecológicos como fatores essenciais para o ordenamento ambiental
	Princípio 11	Políticas Ambientais e Desenvolvimento
	Princípio 12	Transferência de Recursos
	Princípio 13	Enfoque integrado e coordenado de planejamento de desenvolvimento
	Princípio 14	Planejamento Racional Aplicado ao Desenvolvimento
	Princípio 15	Planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização
	Princípio 16	Aplicação de Políticas Demográficas
	Princípio 17	Institucionalização nacional
Devem ser utilizados com instrumentos de política ambiental	Princípio 18	Importância da Ciência e da Tecnologia
	Princípio 19	Educação Ambiental
	Princípio 20	Transferência de Tecnologia
Destinados a regular a cooperação internacional	Princípio 21	Soberania Nacional sobre os Recursos Naturais
	Princípio 22	Responsabilidade Internacional
	Princípio 23	Critérios Diferenciados das Normas
	Princípio 24	Cooperação Igualitária entre Países
	Princípio 25	Trabalho coordenado, eficaz e dinâmico das organizações internacionais
	Princípio 26	Eliminação e destruição completa de armas nucleares

Como resultado desta que foi a primeira grande conferência internacional em matéria ambiental, os países firmaram também o chamado “Plano de Ação para o Meio Ambiente”. Composto por 109 recomendações, pode ser considerado como um guia de orientação para que os países signatários pudessem implementar os princípios da Declaração em seus sistemas internos e em suas relações internacionais.

Conforme ensina a professora Solange Teles da Silva⁶, referido documento pode ser dividido em três eixos fundamentais: o primeiro engloba a avaliação dos problemas ambientais, também denominado “Plano Vigia” (do inglês “Earth Watch”), cujo objetivo era a análise, a investigação, o controle e o intercâmbio de informações e cooperação em nível internacional; o segundo abrange a gestão do meio ambiente, na qual se identificavam os problemas que deveriam ser tratados e a adoção de medidas gerais aplicáveis em matéria de contaminação em geral, substâncias tóxicas e perigosas, limitação do ruído, contaminação alimentar e proteção do meio marinho; e, por fim, o terceiro eixo englobava as medidas de apoio centradas na promoção de informação e educação ambiental, bem como na formação de pessoas.

Todo esse arcabouço garantiu que, em 15 de dezembro de 1972, a Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio da Resolução A/RES/2997(XXVII), estabelecesse o Conselho Governamental do *Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)*, formado por dezesseis países da África, treze países da Ásia, seis países da Europa Oriental, dez países da América Latina e treze países da Europa Ocidental e demais Estados.

De acordo com o *site* do PNUMA (ONU Meio Ambiente) no Brasil⁷, os principais objetivos da agência são: 1. manter o estado do meio ambiente global sob contínuo monitoramento; 2. alertar povos e nações sobre problemas e ameaças ao meio ambiente; e 3. recomendar medidas para aumentar a qualidade de vida da população sem comprometer os recursos e serviços ambientais das futuras gerações.

1.3 O PÓS-ESTOCOLMO

Após a Conferência de Estocolmo de 1972, diversas convenções multilaterais foram adotadas revelando uma nova postura mundial de conservação da natureza, de proteção dos mares e oceanos, bem como de enfrentamento de novos tipos de poluição, como a Convenção de Londres sobre a Preservação da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos (1972); a Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES – 1973); a Convenção sobre Direito do Mar (1982); a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985); entre outras.

Apesar da crescente preocupação jurídica com a matéria ambiental, “os progressos nesse período foram insuficientes para alterar a destruição do meio ambiente. De acordo com uma avaliação realizada pelo PNUMA (...), em 1982, os problemas ambientais tinham piorado”⁸.

Nos 20 anos pós-Estocolmo, ocorreram diversos acidentes de proporções internacionais, que chamaram a atenção da comunidade internacional para a necessidade de uma reflexão sobre o meio ambiente⁹. Dentre eles, pode-se citar o acidente industrial provocado por uma empresa Suíça, em Seveso, na Itália, no ano de 1976. Nesse acidente,

6 SILVA, Solange Teles da. 2010, p. 30.

7 Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/onumeioambiente/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

8 SILVA, Solange Teles da. 2010, p. 32.

9 GRANZIERA, Maria Luiza. 2011, p. 41.

tanques de armazenagem romperam, liberando TCDD¹⁰ na atmosfera e atingindo a população local, no norte da Itália.

Em 1978, ocorreu o acidente com o satélite artificial soviético de telecomunicações Cosmos 924, que caiu em território canadense, despejando material radioativo. Nesse mesmo ano, vale lembrar o desastre com o superpetroleiro Amoco Cádiz, de procedência do Golfo Pérsico, que despejou em torno de 227 mil toneladas de óleo cru na costa bretã, França, criando uma maré negra que destruiu praias e vida marinha.

Quase seis anos depois, foi a vez dos moradores da Vila Socó, em Cubatão, no Brasil, sofrerem os efeitos de uma explosão decorrente do vazamento de gasolina em um dos oleodutos da empresa Petrobras. Nesse mesmo ano, 1984, houve um acidente na cidade de Bhopal, na Índia, em que mais de 2 mil pessoas morreram e quase 200 mil ficaram cegas ou feridas, em razão do vazamento de gás tóxico por parte de uma fábrica de pesticidas.

Por fim, o ano de 1986 ficou marcado pela ocorrência de dois grandes desastres ambientais. O primeiro deles foi o acidente nuclear de Chernobyl, na Ucrânia, que resultou na dispersão de material radioativo em todo o território daquela cidade e também nos países vizinhos. Já o segundo foi decorrente do incêndio de uma empresa química, na Suíça, que contaminou gravemente o Rio Reno, ameaçando o abastecimento de água potável da Alemanha e da Holanda.

Em paralelo a tais eventos catastróficos, no mês de junho de 1973, em cumprimento aos seus objetivos, o PNUMA enviou à Assembleia Geral, por meio do relatório “1st of the Governing Council of the United Nations Environment Programme (UNEP) was held at UNEP headquarters, Nairobi”, recomendação para que o órgão aprovasse um programa de preparação e perspectivas, em relação ao meio ambiente, para os anos 2000.

Passados dez anos de trabalhos, o Conselho Governamental propôs à Assembleia Geral a criação de um grupo de trabalho intergovernamental para acompanhamento das questões ambientais e da evolução dos objetivos do PNUMA, bem como para proposição de uma nova agenda e de um novo encontro internacional. Tal solicitação foi, então, aprovada, conforme a Resolução A/RES/38/161.

Por meio dessa Resolução, solicitou-se ao Secretário-Geral a nomeação de um Presidente para a nova Comissão que tivesse experiência na formulação de políticas de alto nível, que transitasse politicamente tanto com os países desenvolvidos quanto com os em desenvolvimento, que demonstrasse interesse nas questões ambientais e que também tivesse capacidade de atrair a atenção do mundo para os trabalhos da Comissão.

10 2,3,7,8-tetraclorodibenzo-p-dioxina, também conhecida como TCDD ou (popularmente) dioxina de Seveso, é considerada um poluente organoclorado altamente tóxico.

A TCDD é apenas produzida para pesquisas laboratoriais, contudo pode ser gerada na produção de pesticidas, no branqueamento do papel, cloração, fundição do cobre etc. Além disso, pode ainda ser gerada em incêndios, incinerações, fumaça do tabaco ou vulcões.

Indivíduos que vivam ou trabalhem perto de fontes de emissão de dioxinas e outros grupos de risco devem adotar medidas preventivas, em especial as grávidas, visto que esse composto pode passar através da placenta, acumular-se no leite materno e provocar danos no feto, principalmente no sistema nervoso, afetando seu desenvolvimento mental e físico.

Devido às características físico-químicas da TCDD, dentre os alimentos mais associados à sua contaminação, destacam-se a carne de vaca, o leite e seus derivados, carne de porco e os peixes de maiores dimensões (Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/TCDD>. Acesso em: 8 ago. 2012).