

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE ITUVERAVA
FACULDADE DR. FRANCISCO MAEDA**

**A TUTELA ADMINISTRATIVA DO MEIO AMBIENTE PELO
PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE ITUVERAVA**

**ITUVERAVA
2008**

ANDERSON BIZIAC ANTONINI

**A TUTELA ADMINISTRATIVA DO MEIO AMBIENTE PELO
PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE ITUVERAVA**

**Trabalho de conclusão de curso,
apresentado à Faculdade Dr. Francisco
Maeda. Fundação Educacional de
Ituverava, para a obtenção do título de
Bacharel em Direito.**

Orientadora: Profª. Ms. Maristela Boldrin

**ITUVERAVA
2008**

341.3 A635t	<p data-bbox="527 825 1310 856">Antonini, Anderson Biziac</p> <p data-bbox="527 856 1310 951">A Tutela Administrativa do Meio Ambiente pelo Plano Diretor do município de Ituverava/Anderson Biziac Antonini – Ituverava: FE/FAFRAM, 2008.</p> <p data-bbox="527 951 1310 982">38f.</p> <p data-bbox="527 1014 1310 1045">Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito - Bacharelado).</p> <p data-bbox="527 1077 1310 1108">Orientadora: Maristela Boldrin.</p> <p data-bbox="527 1140 1310 1169">1.Meio Ambiente 2.Plano Diretor 3.Tutela Administrativa</p>
----------------	--

ANDERSON BIZIAC ANTONINI

**A TUTELA ADMINISTRATIVA DO MEIO AMBIENTE PELO PLANO
DIRETOR DO MUNICÍPIO DE ITUVERAVA**

**Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do título de Bacharel em Direito.
Fundação Educacional de Ituverava. Faculdade Dr. Francisco Maeda.**

Ituverava, 25 de Outubro 2008.

ORIENTADOR(a): _____
Prof^ª. Msc. Maristela Boldrin

EXAMINADOR(a): _____
Prof^ª. Dra. Fabiana Cristina Severi

EXAMINADOR: _____
Prof. MSc. Jean Gustavo Moisés

Dedico este trabalho aos meus pais e a minha esposa, por todo amor, incentivo e confiança que sempre me deram; e aos quais muito devo pelas conquistas galgadas e pelo o que hoje sou.

Agradeço a Deus, que não me desamparou em momento algum, contribuindo de maneira imensurável para a conclusão deste sonho; à Eliane, minha adorável esposa, por propiciar as condições necessárias para que eu pudesse seguir em frente, além de compreender serenamente as horas de convívio furtadas; a todos os meus familiares e, em especial, aos meus pais, Valdir e Joana, pelas ricas lições de vida ensinadas e por nunca deixarem de apoiar-me em minhas escolhas, assim como meus irmãos, que sempre torceram por minhas realizações; à Mestre Maristela, por acreditar em minha capacidade ao aceitar o desafio de orientar este trabalho; aos colegas de trabalho pelos valorosos incentivos, decisivos para essa conquista.

“Cada dia a natureza produz o suficiente para nossa carência. Se cada um tomasse o que lhe fosse necessário, não havia pobreza no mundo e ninguém morreria de fome.”

Mahatma Gandhi

RESUMO

Este trabalho visa apresentar ao leitor uma breve noção dos meios que o Governo Municipal dispõe para realizar a sua missão de salvaguardar o meio ambiente, prevenindo e coibindo administrativamente as ações e condutas lesivas. Primeiramente, será apresentada uma introdução com as noções básicas relevantes ao tema, seguida por uma breve colocação acerca dos princípios constitucionais do direito administrativo, bem como a relação de nossa Carta Magna com o meio ambiente. Em seguida, será demonstrada a tutela realizada pelos entes da Federação e, de forma especial, a tutela administrativa realizada pelos municípios. Logo após, será demonstrado o papel dos Municípios em sede da proteção ambiental, com o advento do Estatuto da Cidade, através do instrumento denominado Plano Diretor. Por fim, como objeto principal deste trabalho, será apresentado o papel do Município de Ituverava na tutela administrativa do meio ambiente, bem como a relação de seu Plano Diretor com a matéria ambiental.

Palavras-chave: Meio ambiente. Plano diretor. Tutela administrativa.

SUMMARY

This work aims at to present to the reader one brief notion of the ways that the Municipal Government makes use to carry through its mission to safeguard the environment, preventing and restraining the harmful actions and behaviors administratively. First, an introduction with the excellent basic slight knowledge to the subject will be presented, followed for one brief rank concerning the principles constitutional of the administrative law, as well as the relation of our Great Letter with the environment. After that, the guardianship carried through for the beings of the Federacy and, of special form, the administrative guardianship carried through by the cities will be demonstrated. Soon after, the paper of the Cities in headquarters of the ambient protection will be demonstrated, with the advent of the Statute of the City, through the called instrument Managing Plan. Finally, as main object of this work, the paper of the City of Ituverava in the administrative guardianship of the environment will be presented, as well as the relation of its Managing Plan with the ambient substance.

Keywords: Environment. Managing plan. Administrative guardianship.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 NOÇÕES BÁSICAS	10
1.1 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO	10
1.2 A ATUAL CONSTITUIÇÃO E O MEIO AMBIENTE	11
1.3 A RELAÇÃO DO MEIO AMBIENTE COM O DIREITO DIFUSO	13
2 A TUTELA DO MEIO AMBIENTE.....	17
2.1 PELOS ENTES DA FEDERAÇÃO	17
2.1.1 O PODER LEGISLATIVO	18
2.1.2 O PODER EXECUTIVO	21
2.1.2.1 O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)	23
2.1.2.2 Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.....	28
3 O PLANO DIRETOR.....	30
4 O MUNICÍPIO DE ITUVERAVA E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE	32
4.1 A BUSCA PELAS INFORMAÇÕES.....	32
4.2 A SITUAÇÃO ATUAL DO MUNICÍPIO	33
4.3 MEIOS DISPONÍVEIS PARA A EFETIVA APLICAÇÃO DO PLANO DIRETOR	34
CONCLUSÃO.....	36
REFERÊNCIAS.....	37

INTRODUÇÃO

Com o advento do “Estatuto da Cidade”, através da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, todos os municípios com mais de 20.000 habitantes foram obrigados a atender os quesitos da referida legislação.

Diante a tal obrigação, consistente em ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, sejam eles sociais ou ambientais, surgiu o instrumento denominado Plano Diretor, através do qual os municípios passaram a ter que repensar a gestão municipal, com fulcro na legislação urbana vigente.

Seu principal propósito é despertar a ação local, bem como oferecer diretrizes para a proteção e aprimoramento do meio ambiente no âmbito municipal, devendo ser direcionado à construção de uma cidade democrática, baseado na garantia do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Tais ações devem ser fundadas na proteção do ambiente, através do uso racional e sustentável dos bens disponíveis.

Mesmo sendo garantido em lei que o interesse coletivo prevaleça ao interesse particular, esta não é a prática comum. Cabe ao Plano Diretor funcionar como um mecanismo administrativo capaz de fixar as diretrizes pertinentes à expansão, seja ela urbana ou rural, além de estabelecer os objetivos a serem atingidos, o prazo para serem alcançados e as atividades a serem executadas, delimitando ainda quais serão seus executores.

Portanto, devemos sempre levar em conta e nunca esquecer que os municípios possuem competências comuns nas questões ambientais em relação à União e Estados e que, dessa forma, a política ambiental municipal deve ser elaborada em consonância com as questões de âmbito regional, pelas quais deverá influenciar e também ser influenciada.

Assim, temos o município de Ituverava inserido em tal contexto, devendo primar pela real aplicabilidade das normas administrativas pertinentes, atendo-se aos pontos principais do ordenamento urbano e cuidando para que nenhuma decisão tomada venha a prejudicar, futuramente, o meio ambiente em prol do desenvolvimento econômico.

1 NOÇÕES BÁSICAS

1.1 OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Em regra, os princípios caracterizam-se por serem linhas gerais aplicadas a determinada área do direito, constituindo as bases e determinando as estruturas nas quais se amoldam os institutos e normas jurídicas, sendo elas de suma importância para a aplicação no Direito Administrativo.

Assim, os princípios constitucionais da Administração Pública estão inseridos no contexto mais abrangente dos princípios fundamentais, caracterizando-se como as colunas de sustentação da administração pública na efetivação de suas atividades administrativas.

O Art. 37 da Constituição Federal dispõe sobre os seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Vale lembrar que a Doutrina e a Jurisprudência nominam outros princípios, os quais estão implícitos em nosso ordenamento jurídico, conforme diz Mello (2006):

O art. 37, *caput*, reportou de modo expresso à Administração Pública (direta e indireta) apenas cinco princípios: da *legalidade*, da *impessoalidade*, da *moralidade*, da *publicidade* e da *eficiência* (este último acrescentado pela EC 19/98). Fácil é ver-se, entretanto, que inúmeros outros mereceram igualmente consagração constitucional: uns, por constarem expressamente na Lei Maior, conquanto não mencionados no art. 37, *caput*; outros, por nele estarem abrigados logicamente, isto é, como conseqüências irrefragáveis dos aludidos princípios; outros, finalmente, por serem implicações evidentes do próprio Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo.

O princípio da legalidade surgiu com o Estado de Direito, para limitar o poder do Estado. Segundo ele, a Administração Pública deve seguir as normas legais, podendo fazer tudo que está permitido em lei, cabendo a ela apenas e tão somente obedecer à lei, colocando-a em prática.

Já em relação ao princípio da impessoalidade, este objetiva a impedir que fatores pessoais prevaleçam em relação aos interesses públicos, e os atos realizados pelos agentes públicos não são imputáveis a eles, mas sim à Administração.

No tocante ao princípio da moralidade, temos que o dever do administrador não é apenas cumprir a lei formalmente, mas cumpri-la substancialmente, de forma a

melhorar o resultado para a administração. Este princípio tem a ver com a ética, com a justiça, a honestidade, a conveniência e a oportunidade.

Quanto ao princípio da publicidade, é válido destacar que todos os atos da Administração Pública devem ser transparentes à sociedade. É requisito da eficácia e moralidade, pois é através da divulgação oficial dos atos da Administração Pública que ficam assegurados o seu cumprimento, observância e controle.

Em se tratando do princípio da eficiência, este exige a realização dos objetivos de forma rápida e perfeita, com resultados positivos para a comunidade, de forma ininterrupta, para que não haja prejuízo à coletividade. A Administração deve se estruturar de forma a prestar um serviço eficiente e contínuo.

Dentre os outros princípios implícitos em nosso ordenamento jurídico, é válido citar a importância do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, que apresenta como principais reflexos a imperatividade, a exigibilidade e a auto-executoriedade, sendo ainda considerado cláusula pétrea do Direito Administrativo, visando o bem estar de toda a coletividade de pessoas que tenham interesses comuns.

Verifica-se ainda que todos os atos administrativos devam ser amparados pelos diversos princípios constitucionais existentes, em especial o princípio da autotutela, que tem por objetivo o controle exercido pela Administração sobre seus próprios atos, ou seja, o policiamento dos atos administrativos por ela praticados, podendo anular seus atos ilegais sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário, além de revogar atos inconvenientes e inoportunos.

1.2 A ATUAL CONSTITUIÇÃO E O MEIO AMBIENTE

A Constituição Federal de 1988, não se limita ao capítulo que o legislador dedicou ao meio ambiente (Título VIII, Capítulo VI, art. 225) para tratar do assunto, pois, ao longo de vários artigos podemos notar os pontos que possuem relação direta ou indireta com a matéria: art. 5º, incisos XXIII, LXXI; LXXIII; art. 20, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, e §§ 1º e 2º; art. 21, XIX, XX, XXII alíneas “a”, “b” e “c”, XXV; art. 22, IV, XII, XXVI; art. 23, I, III, IV, VI, VII, IX, XI; art. 24, VI VII, VIII; art. 26, I, II, III, IV; art. 30, I, II, VIII; art. 43 § 2º, IV e § 3º; art. 49 XIV, XVI; art. 91; art. 129, III; art. 170, art. 174, §§ 3º e 4º; art. 176 e §§; art. 182 e §§; art. 186; art. 200, VII, VIII; art. 216 V, e §§ 1º 3º e 4º; art. 225; art. 231; art. 232; Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias art. 43; art. 44 e §§.

Nas palavras de Milaré (2006):

A Constituição de 1988 pode muito bem ser denominada “verde”, tal o destaque (em boa hora) que dá à proteção do meio ambiente. Na verdade, o Texto Supremo captou com indisputável oportunidade o que esta na alma nacional – a consciência de que é preciso aprender a conviver harmoniosamente com a natureza –, traduzindo em vários dispositivos aquilo que pode ser considerado um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo sobre a tutela do meio ambiente. A dimensão conferida ao tema não se resume, a bem de ver, aos dispositivos concentrados especialmente no Capítulo VI do Título VIII, dirigido à Ordem Social; alcança da mesma forma inúmeros outros regramentos inseridos ao longo do texto nos mais diversos Títulos e Capítulos, decorrentes do conteúdo multidisciplinar da matéria.

Destes dispositivos, os que mais denotam a preocupação do legislador com meio ambiente, são: o art. 23 “É de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora” – que define a grande amplitude da competência em relação ao assunto entre os Entes Políticos; e o art. 225 “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”, que o inseriu, claramente, entre os direitos e garantias fundamentais, e onde está alicerçada a fundamentação constitucional da matéria.

Um ponto importante da atual Carta que demonstra o meio ambiente como um “direito fundamental” é a exigência do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, a que se dará a devida publicidade, constituída pelo art. 225, § 1º, IV, da CF, que recepcionou a Lei 6.938/81 (art. 9º, III), e as Resoluções nº 01/86, 09/87 e 01/88 do CONAMA, pois com a promulgação da Constituição tornou indiscutível que o meio ambiente é bem de uso comum do povo, portanto, “bem público”.

Outro ponto que se destaca é o § 3º do art. 225, esteio da estrutura jurídica de repressão penal e administrativa contra os infratores do meio ambiente.

Um dos aspectos de maior relevância, senão o mais relevante, é a conciliação do desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente, definido pelo legislador constituinte no art. 170, VI, da Carta Magna.

Esse dispositivo, entre outros aspectos, funda a ordem econômica no respeito e preservação do meio ambiente, direcionando, intrinsecamente, para o desenvolvimento sustentável. A esse respeito, Machado (2006) elucida que:

A defesa do meio ambiente é uma dessas questões que obrigatoriamente devem constar da agenda econômica pública e privada. A defesa do meio ambiente não é uma questão de gosto, de ideologia e de moda, mas um fator que a Carta Maior manda levar em conta. A defesa do meio ambiente passa a fazer parte do

desenvolvimento nacional (arts. 170 e 3º). Pretende-se um desenvolvimento ambiental, um desenvolvimento econômico, um desenvolvimento social. É preciso integrá-los no que se passou a chamar de *desenvolvimento sustentado*. O conceito de desenvolvimento sustentado foi desfraldado pela ONU através de sua Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Nessa integração das diversas formas de desenvolvimento, a adequada gestão da propriedade privada e da propriedade pública tem um peso relevante. A Constituição dá uma fórmula para o uso da propriedade: a sua “função social”.

É importante realçar que a norma constitucional deixou aberta uma grande possibilidade de inovação no direito penal e no direito administrativo, naquilo que se refere à responsabilidade das pessoas jurídicas.

A Constituição Federal, ao estabelecer a responsabilidade objetiva dos causadores de danos ambientais, recepcionou a regra expressa na Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/81), que já determinava que a responsabilização do infrator fosse fundada no risco. Essa postura adotada no Direito Ambiental desvia-se da regra do sistema jurídico brasileiro, construído sobre as bases da subjetividade, portanto, na culpa, que exige a prova da relação de causa e efeito entre a conduta e o dano, cabendo a prova àquele que acusa.

Tais inovações na Carta atual possibilitaram a promulgação, em 1998, da Lei n.º 9.605 (Lei dos Crimes Ambientais) – regulamentada pelo Decreto n.º 6.514/08 – que dispõe sobre os crimes e infrações administrativas contra o meio ambiente.

1.3 A RELAÇÃO DO MEIO AMBIENTE COM O DIREITO DIFUSO

Partindo do fato de que o meio ambiente está inserido entre os interesses difusos, faz-se necessário discriminar esta espécie de direito e situá-lo dentro do universo jurídico.

Os direitos fundamentais do Homem podem ser distinguidos em direitos de 1ª, 2ª e 3ª Geração. Os direitos de 1ª Geração – inerente ao princípio da liberdade – constituem os direitos civis e políticos; são aqueles direitos e garantias individuais, tais como: à vida, à liberdade, à propriedade, à associação etc., previstos no art. 5º da CF. Os direitos de 2ª Geração – inerente ao princípio da igualdade – são os direitos sociais, tais como: educação, saúde, trabalho, moradia etc., previstos no art. 6º da CF. Por último, os direitos de 3ª Geração – inerente ao princípio da solidariedade – são aqueles direitos de titularidade coletiva, tais como: à paz (art. 4º, VI), à justiça social (art. 170), ao meio ambiente (art. 225), do consumidor (170, V) etc., também previstos na Carta Magna. Começa a eclodir entre os

doutrinadores do direito brasileiro a idéia de direitos de 4ª Geração, que consiste na existência do biodireito, que engloba a bioética, a biopirataria, a biosegurança, organismos geneticamente modificados (OGMs) etc.

Os direitos de 3ª Geração, portanto, compreendem os interesses transindividuais ou metaindividuais, e como o nome sugere, transcendem a pessoa do indivíduo, como ensina Mazzilli (2002):

Situados numa posição intermediária entre o *interesse público* e o *interesse privado*, existem os *interesses transindividuais* (também chamados de interesses coletivos, em sentido lato), os quais são compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas (como os condôminos de um edifício, os sócios de uma empresa, os membros que excedem o âmbito estritamente individual, mas não chegam a constituir interesse público).

Oportuno, neste momento, distinguir interesse público e interesse privado. Este, cujo titular é o indivíduo, regula as relações interpessoais entre os particulares e está disciplinado pelas normas de direito privado (Código Civil, e.g.). Aquele, cujo titular é o Estado, consiste na mitigação dos interesses do indivíduo, através de normas de direito público (Código Penal, e.g.).

Contudo, a noção de interesse público vem sofrendo críticas, conforme leciona Mazzilli (2002):

Hoje a expressão *interesse público* tornou-se equívoca, quando passou a ser utilizada para alcançar também os chamados interesses sociais, os interesses indisponíveis do indivíduo e da coletividade, e até os interesses coletivos, os interesses difusos etc. O próprio legislador não raro abandona o conceito de interesse público como interesse do Estado e passa a identifica-lo com o bem geral, ou seja, o interesse geral da coletividade ou o interesse da coletividade como um todo.

Os direitos transindividuais, por sua vez, dividem-se em três espécies: difusos, coletivos e individuais homogêneos, cuja conceituação legal está expressa na regra enunciativa do parágrafo único, do art. 81, da Lei 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor (CDC):

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Mazzili (2002) fez uma distinção sintética dos interesses metaindividuais, que colabora sobremaneira na fixação das peculiaridades de cada espécie, de forma muito clara:

Interesses	Grupo	Divisibilidade	Origem
Difusos	indeterminável	indivisíveis	situação de fato
Coletivos	determinável	indivisíveis	relação jurídica
Ind. homog.	determinável	divisíveis	origem comum

Quadro 1: Principais distinções entre os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

O círculo da titularidade de um direito, antes restrito à individualidade, evoluiu para estabelecer a tutela jurisdicional sobre um círculo mais amplo de interesses, pois nos interesses difusos inexistente uma relação-base, sendo o vínculo que une as pessoas, limitado por uma situação fática: habitar a mesma região; ser atingido por certos empreendimentos etc.. Trata-se de interesses espalhados e informais, comuns a um conjunto indeterminado e extremamente vasto de pessoas.

É nessa sociedade do “coletivo”, onde a poluição de recurso hídrico, por exemplo, atinge a toda comunidade indistintamente, sendo impossível individualizar interesses, senão o do coletivo, é que aparece a noção de interesses difusos, cuja peculiaridade é o distanciamento do interesse particular, abrangendo, portanto, toda uma categoria de indivíduos unidos por uma situação fática em comum.

Na concepção tradicional do Direito o interesse na ação está diretamente ligado ao interesse do titular. E nos direitos difusos não há um titular específico, individual, há sim, um número indefinido de pessoas.

As indenizações provenientes de sanção pecuniária, aplicada aos infratores da norma ambiental, não irão para as pessoas vítimas, diretas ou indiretas, do dano. Serão pois destinadas ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

O artigo 13 da Lei nº 7.347/85 previu a existência de dois fundos, um gerido por um Conselho Federal, junto ao Ministério da Justiça, e outro gerido por Conselhos Estaduais, ficando nestes o dinheiro oriundo das ações propostas perante a Justiça Estadual e naqueles os recursos obtidos nas ações propostas perante a Justiça Federal. Ambos serão, necessariamente, integrados por: Ministério Público, Poder Executivo e representantes da comunidade.

Em âmbito federal, a matéria está disciplinada pelo Decreto 1.306/94, que regulamenta o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), de que tratam os arts. 13 e 20 da Lei nº 7.347/85 e pela Lei nº 9.008/95.

Nos Estados onde não foram organizados os respectivos conselhos, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito (Lei 7.347/85, art. 13, parágrafo único).

2 A TUTELA DO MEIO AMBIENTE

2.1 PELOS ENTES DA FEDERAÇÃO

Numa sociedade democrática de direito é imprescindível a divisão do Poderes Políticos, pois constitui elemento fundamental para a proteção do cidadão contra o abuso de poder.

Montesquieu, para quem a liberdade política só poderia existir através de um sistema de freios e contrapesos, permitindo ao poder limitar a si próprio, ou seja, ao Estado limitar seu próprio poder, idealizou a clássica divisão dos poderes do Estado em Executivo, Legislativo e Judiciário, adotado pela totalidade das democracias acidentais.

A Carta Magna adotou como regime de governo o Estado Democrático de Direito, ao definir em seu artigo 2º que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”

Ao lado dessa divisão, fundada na especialização horizontal das funções do Estado, pode-se falar numa estratificação vertical do poder público consubstanciado no regime federativo. Assim, a Lei Maior criou a federação em três níveis, reconhecendo como entes federados a União, os Estados membros e Distrito Federal e os Municípios.

Para Milaré (2006):

No modelo brasileiro estão presentes as notas clássicas da federação, que são: a descentralização ou repartição de competências, a participação das ordens jurídicas parciais (entes federados) na ordem jurídica central, materializando a vontade nacional e, finalmente, a possibilidade de autoconstituição, inerente à divisão da soberania. Em razão disso, pode-se dizer que o Estado brasileiro adotou um modelo de ampla descentralização administrativa, cujo espírito perpassa toda a Constituição de 1988.

Nessa estruturação da federação e dessa divisão dos poderes, segue a divisão de competências em dois seguimentos: a “competência administrativa” (exercício das atribuições), que confere ao Poder Público o desempenho das atividades administrativas concretas, através do seu poder de polícia; e “competência legislativa”, que regulamenta o poder de cada ente federado para elaborar suas leis.

A esse respeito, Milaré (2006) disserta:

O quadro de competências desenhado pela Constituição da República discrimina as atribuições conferidas a cada ente federado, com ênfase não que se convencionou

chamar de *federalismo cooperativo*, já que boa parte da matéria relativa a proteção do meio ambiente pode ser disciplinada a um só tempo pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

A competência administrativa (comum) é inerente ao Poder Executivo, a qual será tratada adiante.

Já a competência legislativa (concorrente), por seu turno, será tratada no item próprio do Poder Legislativo.

Embora a Política Nacional do Meio Ambiente seja dirigida aos órgãos do Poder Executivo, os demais poderes, juntamente com o Ministério Público, têm papel relevante na política ambiental.

Ao Legislativo, compete elaborar as leis que darão amparo à atuação da Administração Pública, a fixação do orçamento das agências ambientais e o controle das atividades desempenhadas pelo Executivo.

Ao Judiciário, compete a revisar os atos administrativos, incluídos os referentes à defesa do meio ambiente, e exercer o controle da constitucionalidade das normas elaboradas pelos outros poderes, seja qual for a matéria. É o instrumento pelo qual o povo poderá contestar os atos realizados pelos outros Poderes.

O Ministério Público tem a missão de fiscalizar os atos e procedimentos do Poder Público e provocar o controle da legalidade, acionando o Judiciário.

Como se vê, cada órgão tem seu papel relevante, pois fica resguardada a possibilidade legal e constitucional de cada um deles alterar os contornos da política ambiental desenvolvida pelo Executivo. Observa-se que ao Ministério Público não cabe essa alteração, mas sim a provocação para que ela ocorra.

2.1.1 O PODER LEGISLATIVO

A Constituição Federal disciplina a competência legislativa de cada um dos membros da Federação: a União tem competência privativa e concorrente; os Estados e o Distrito Federal têm competência concorrente e suplementar; e os Municípios têm competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual, conforme ilustra Moraes (2004):

Quadro geral de repartição de competência:

- a. Competência Privativa da União (CF, art. 22);
- b. Possibilidade de delegação de competência da União para os Estados (CF, art. 22, parágrafo único);
- c. Competência concorrente União/Estados/Distrito Federal (CF, art. 24);
- d. Competência remanescente (reservada) do Estado (CF, art. 25, § 1º);

- e. Competência exclusiva do município (CF, art. 30, I);
- f. Competência suplementar do município (CF, art. 30, II);
- g. Competência reservada do Distrito Federal (CF, art. 32, § 1º).

O quadro acima mostra claramente que o art. 24 da CF não elenca o município. Contudo, muito embora esteja excluído do rol de competência concorrente, este ente político possui competência normativa em matéria ambiental, conforme elucida Milaré (2006):

Levado ao pé da letra tal entendimento, chegar-se-ia ao absurdo de sustentar também que ele não tem competência para legislar sobre urbanismo, por ser matéria de competência concorrente incluída no art. 24. É evidente o disparate! Se a Constituição conferiu-lhe poder para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” – competência administrativa –, é óbvio que, para cumprir tal missão, há que poder legislar sobre a matéria. Acrescente-se, ademais, que a Constituição Federal, entre as inúmeras competências conferidas aos Municípios, entregou-lhes a de, em seu território, legislar supletivamente à União e aos Estados sobre proteção do meio ambiente. A propósito, deve-se de igual maneira lembrar que os Municípios, segundo o regime constitucional de 1988, passaram a integrar a federação como entes autônomos (arts. 1º e 18), o que importa dizer que o Estado brasileiro não é aquela estrutura hierárquica em que o Município ocupa o último degrau. Ao contrário, significa que Estados, Municípios e Distrito Federal são sujeitos ativos da União, isto é, são os atores do pacto federativo.

Seguindo a linha da Constituição Federal (art. 30, II), a Carta Magna Paulista também previu a competência suplementar dos municípios ao tratar da defesa do meio ambiente, conforme redação do art. 191 da Constituição Estadual: “O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.”

Necessário se faz distinguir competência concorrente de competência suplementar. Para isso destaca-se a lição de Moraes (2004), que consegue explicar com a clareza que lhe é peculiar:

No âmbito da legislação “concorrente”, a doutrina tradicionalmente classifica-a em “cumulativa” sempre que inexistir limites prévios para o exercício da competência, por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-membro e em “não cumulativa”, que propriamente estabelece a chamada repartição vertical, pois, dentro de um mesmo campo material (concorrência material de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo União, que fixa os princípios e normas gerais, deixando-se ao Estado-membro a complementação. A Constituição brasileira adotou a “competência concorrente não-cumulativa”, ou “vertical”, de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e Distrito Federal especificá-las, através de suas respectivas leis. É a chamada “competência suplementar” dos Estados-membros e Distrito Federal (CF, art. 24, § 2º). Nota-se que, doutrinariamente, é possível dividir a “competência suplementar” dos Estados-membros e do Distrito Federal em duas espécies: “competência complementar” e “competência supletiva”. A primeira dependerá de prévia existência de lei federal a ser especificada pelos Estados-membros e Distrito Federal. Por sua vez, a “supletiva” aparecerá em virtude da inércia da União em editar a lei federal, quando então, os Estados e o Distrito Federal, temporariamente,

adquirirão “competência plena” tanto para edição das normas de caráter geral, quanto para normas específicas (CF, art. 24, §§ 3º e 4º).

Nessa seara, já se manifestou o STF, através de decisão brilhantemente redigida pelo Ministro Néri da Silveira: “Compete aos Estados, em relação ao controle ambiental, dentro de seus limites territoriais, estabelecer os índices de poluição toleráveis. Ao CONAMA, Órgão Federal especializado, compete estipular os índices máximos de poluição suportáveis, fixando, em consequência, um mínimo a ser exigido, o que não impede aos Estados formular exigências maiores a respeito, dentro dos limites de seus territórios (...).

Portanto, cabe ao governo federal a fixação das normas gerais, cabendo aos Estados-membros a adequação da legislação às peculiaridades locais.

A Constituição Federal de 1988, não obstante tenha dado passos significativos em matéria ambiental, no sentido de colocá-la, na sua maioria, no campo da competência concorrente, guardou, ainda, para a União, o monopólio de legislar em alguns setores como águas, energia, jazidas, outros recursos minerais e atividades nucleares de qualquer natureza (art. 22 CF). Monopólio esse, criticado por Machado (2006), que afirma:

Sob o ponto de vista da eficiência legiferante, parece-me difícil que a legislação federal privativa nos setores indicados tenha melhor desempenho do que se fosse inserida na competência concorrente. Da forma como está, os Estados e os Municípios não podem suplementar as deficiências dessas normas federais, como, também, não têm atribuições diretas para adaptar essas normas às suas peculiaridades regionais e locais. (...) Não reivindicamos para o Brasil a debilitação do Estado federal. Entendemos de real importância que a normatização fundamental para o meio ambiente seja feita pela União, através de normas gerais; mas que com isso não se anule o Município.

De longa data é empregada a expressão “interesse”, para mensurar a competência municipal. No início era utilizado “peculiar interesse” e a Constituição Federal de 1988 passou a usar “interesse local” (art. 30, I). Portanto, pode ser objeto de legislação municipal aquilo que seja da conveniência de um quarteirão, de um bairro, de um sub-distrito ou de um distrito, pois o interesse local não se caracteriza pela exclusividade do interesse, mas pela sua predominância.

Nesse sentido, a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da Constituição Federal, com estrita obediência à Lei Orgânica do Município, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não a exaure, pois usa a expressão “interesse local” como catalisador dos assuntos de competência municipal.

Acerca da competência legiferante municipal, destaca Moraes (2004):

A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de *auto-organizar-se* através da edição de sua Lei Orgânica do município, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição da própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal. (...) As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do *interesse local*, consubstanciando-se em: competência genérica em virtude da predominância do *interesse local* (CF, art. 30, I); competência para estabelecimento de um Plano Diretor (CF, art. 182); hipóteses que presumem constitucionalmente o *interesse local* (CF, arts. 30, III a IX e 144, § 8º); e competência suplementar (CF, art. 30 II).

No tocante à matéria ambiental, a União irá procurar a vantagem de todo o território nacional ou de ecossistemas específicos (art. 225, § 4º, CF), logo, a União e os Estados também irão legislar com base em seus interesses, embora haja divisão de competência entre eles e não tenha sido mencionado expressamente o termo “interesse”.

Ao estabelecer um “interesse nacional”, não poderá a União prejudicar concretamente o direito dos munícipes à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Caso isso ocorra, a disposição federal será declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário.

A Constituição Federal foi clara ao atribuir, indistintamente, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência para proteger o meio ambiente. Logo, qualquer desses entes tem competência para aplicar a legislação ambiental, ainda, que tal norma não tenha sido de sua autoria.

Aos “bens da União” (art. 20 CF), aplica-se o conceito de “bens de uso comum do povo” (art. 225 CF), portanto, pode o Município estabelecer regras sobre a sua utilização, o seu tombamento, ou estabelecer medidas para a sua proteção, sempre mais restritivas que a norma geral.

2.1.2 O PODER EXECUTIVO

A República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 1º da CF).

A aliança formada pelos aludidos Entes Políticos é representada pela União e gera um relacionamento de fidelidade recíproca entre todos eles. Pois encontramos entre os deveres da União, o de preservar a autonomia municipal.

Na redação do art. 18, caput, da Lei Maior: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

A União, portanto, subsiste através da felicidade dos Entes que a congregam. Essa felicidade é constituída de vários elementos, dentre os quais, o que interessa a este trabalho, é resguardar o direito do cidadão a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e propício a uma sadia qualidade de vida (art. 225 CF).

A esse respeito, diz Machado (2006):

A existência da Federação não pode basear-se na felicidade de alguns Municípios, construída sobre a infelicidade de outros Municípios, isto é, o desenvolvimento de uma parte da Federação não pode ser conseguido à custa da poluição e da degradação da natureza da outra parte, ainda que seja do menor, do mais pobre e do mais distante dos Municípios.”

No início da década de 80, no entanto, a Lei Federal nº 6.938, de 31.08.1981, dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e seus mecanismos de formulação e aplicação. Essa lei incorporou e aperfeiçoou normas estaduais já vigentes, e instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente, integrado pela União, Estados e Municípios, que dirigiu aos Estados a maior responsabilidade pela execução das normas protetoras do meio ambiente.

Ao tratar da tutela administrativa do ambiente, Milaré (2006) diz:

Entendemos, mesmo implícito, que o Direito normatiza a Administração Pública, dando-lhe suporte legal e estabelecendo os seus limites no contexto dos direitos e deveres concernentes ao bem comum da sociedade; em sentido inverso, a Administração implementa o Direito conferindo-lhe vida e eficácia. Direito e Administração não se excluem e não se esgotam nessa relação: complementam-se.

Ao Poder Executivo cabe, através de seus órgãos, que aplicam sempre e estritamente (Princípio da Legalidade) a legislação vigente e as normas estabelecidas pelos seus próprios organismos, a atribuição de fiscalizar e licenciar as intervenções no meio ambiente. Para isso, conta com uma estrutura própria, direcionada a esse fim – o Sistema Nacional do Meio Ambiente –, além de importantes mecanismos para atender seus objetivos – os Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente –, ambos introduzidos pela Lei nº 6.938/81.

A esse sistema jurídico de defesa do meio ambiente, Milaré (2006) prefere tratar por gestão, esclarecendo que:

A tutela administrativa do ambiente, partindo de um *sistema jurídico* e de um corpo de instrumentos legais, conduzirá a ação do Poder Público a um *sistema de gestão ambiental*, no contexto que estabelece o art. 225 da Constituição, complementado pelos dispositivos das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios. Cremos oportuno enfatizar a palavra *gestão*, como forma racional e ampla de praticar a tutela administrativa do ambiente através de sistemas que integram a Administração Pública e a sociedade organizada, conferindo ao processo a nota participativa e democrática que é preconizada por nossos textos legais maiores. A gestão se diferenciaria do *gerenciamento*, tomado este como sistema ou modalidade de administrar problemas e interesses relativos ao meio ambiente em

escala operacional e no âmbito de assuntos específicos. A gestão ambiental se ocuparia do aspecto executivo propriamente dito, da implementação de medidas concretas em casos particulares valendo-se dos métodos e meios propiciados pelo planejamento (seja no setor público, seja na iniciativa privada).

Diante da importância dessa estrutura e de suas ferramentas, a Carta Magna Brasileira recepcionou a Política Nacional do Meio Ambiente, aplicada até hoje.

2.1.2.1 O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)

Com clareza, Antunes (2006) conceitua o Sistema Nacional do Meio Ambiente como “o conjunto de órgãos e instituições que, nos níveis federal, estadual e municipal, são encarregados da proteção ao meio ambiente, conforme definido em lei”.

O SISNAMA conta com órgãos colegiados, visando a representação de toda sociedade em todos os seus níveis. Pois, conforme destaca Machado (2006): “os colegiados visam na pureza de sua conceituação a inventariar as opiniões de setores que têm interesse na matéria a ser tratada. Colhem-se idéias e informações, confrontando-se as mesmas em busca da formação de uma posição comum ou, pelo menos, uma posição majoritária.”

A estrutura do SISNAMA está prevista no art. 6º da Lei nº 6.938/81 – regulamentado pelo art. 3º do Decreto 99.274/90 – ao longo de seus seis incisos, que serão sucintamente estudados a seguir:

I – CONSELHO DE GOVERNO (Órgão Superior): conforme o art. 7º da Lei 10.683/2003, tem a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e das diretrizes da ação governamental dirigidas ao meio ambiente. Será integrado pelos Ministros de Estado, pelos titulares dos órgãos essenciais da Presidência da República, pelos titulares das Secretarias Especiais de Direitos Humanos, de Políticas para as Mulheres, de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Aquicultura e Pesca, pelo Chefe do Núcleo de Assuntos Estratégicos e pelo Advogado-Geral da União. O Conselho será presidido pelo Presidente da República ou, por sua determinação, pelo Chefe da Casa Civil, e secretariado por um dos membros designado pelo Chefe do Executivo Federal, para esse fim (art. 7º, I, da Lei 10.683/03, com redação dada pela Lei nº 11.204, de 2005).

Reunir-se-á mediante convocação do Presidente da República; e pode atuar em dois níveis: Conselho de Governo e Câmaras do Conselho de Governo. Estas têm a competência de formular políticas públicas setoriais quando o objetivo a ser alcançado ultrapassar a competência de um único Ministério. São criadas por ato do Poder Executivo e sua atividade será realizada através de Comitês Executivos.

Uma peculiaridade do Conselho de Governo, com suas Câmaras e Comitês, é o fato de ser integrado exclusivamente por representantes de órgãos do Governo Federal, o que representa uma profunda diferença com o CONAMA.

II – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA) – Órgão Consultivo e Deliberativo –: Este colegiado, cujo Presidente é o Ministro de Estado do Meio Ambiente (art. 5º, I, do Dec. 99.274/90), tem a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo as diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente, bem como deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Sua composição está disciplinada no Decreto nº 99.274/90, com as alterações inseridas pelo Decreto nº 3.942/01:

Esse colegiado tem sua competência bem definida, dividindo-se em duas atividades: assessorar o Conselho de Governo (Consultivo) e deliberar sobre as matérias definidas nos sete incisos do art. 8º da Lei 6.938/81 (Deliberativo).

Contudo, o inciso VI desse dispositivo merece ser analisado com reserva, pois Machado (2006) esclarece que:

Temos que fazer reparo à constitucionalidade do art. 8º, VI, da Lei 6.938/81, quando dá atribuição ao CONAMA de “estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos ministérios competentes”. O CONAMA não tem a atribuição dessas normas e padrões de forma privativa. O CONAMA, pelo art. 24, § 1º, da CF, tem competência para estabelecer normas e padrões gerais, que, entretanto, poderão ser suplementados pelos Estados, conforme o art. 24, § 2º, da mesma CF.

O CONAMA integra a estrutura básica do Ministério do Meio Ambiente, juntamente com o Conselho Nacional da Amazônia Legal, o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético e o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (art. 29, XV, da Lei 10.683/03).

III – SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (Órgão Central): Tem a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.

IV – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA) – Órgão Executor: Foi criado pela Lei nº 7.735, de 22.2.1989 e surgiu da fusão de quatro organismos administrativos: SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente), IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal),

SUDEPE (Superintendência do Desenvolvimento da Pesca) e SUDHEVEA (Superintendência da Borracha).

A atual redação do art. 2º da Lei 7.735/89, alterada pela Medida Provisória 366, de 26.04.2007, é a seguinte:

Art. 2º É criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - exercer o poder de polícia ambiental;

II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e

III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.”

Portanto, compete ao IBAMA: emitir e controlar as licenças ambientais; realizar a fiscalização para prevenir eventuais intervenções ilegais no meio ambiente; e reprimir, aplicando penalidades – sanções administrativas –, aos infratores que causem degradação dos recursos naturais, sem a devida aprovação do Poder Público, através de licenciamentos, autorizações e instrumentos que serão estudados mais adiante.

Nesse contexto, é oportuno destacar que a intervenção do IBAMA – Poder Público – está entre as exceções que devem ser previstas “em lei” inserta no parágrafo único do art. 170 da CF, que preceitua: “É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”. Analisando-se o teor deste dispositivo, nota-se que a regra é a desnecessidade de licença ou autorização para o exercício de qualquer atividade econômica. Logo, a exceção, segunda parte deste dispositivo, da amparo constitucional às atividades desse Órgão.

A recente Medida Provisória nº 366/2007, citada anteriormente, criou o Instituto Chico Mendes:

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 366, DE 26 DE ABRIL DE 2007.

Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, e dá outras providências.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no exercício do cargo de Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis, apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade; e

IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União.

Parágrafo único. O disposto no inciso IV não exclui o exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

O Instituto Chico Mendes nasceu do desmembramento de algumas das atribuições do IBAMA, que ficaram divididas entre os dois órgãos, conforme se nota na redação dos dispositivos transcritos acima. O primeiro recebeu a incumbência de zelar pelas unidades de conservação e biodiversidade. O segundo continua competente para o licenciamento ambiental, pelo controle das autorizações de intervenção nos recursos naturais e com competência residual para agir na defesa do meio ambiente.

V – ÓRGÃOS OU ENTIDADES ESTADUAIS (Órgãos Seccionais): responsáveis pela execução de programas e projetos, e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental.

No Estado de São Paulo, especificamente, a Constituição Estadual, seguindo a linha da Carta Federal, dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente (Título VI, Capítulo IV – arts. 191 a 216).

Nesse sentido, atendendo os preceitos insertos no citado capítulo, a Lei Estadual nº 9.509, de 20.03.1997, estabeleceu a Política Estadual do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação; e constituiu o Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais – SEAQUA, cujo Órgão Central é a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar, controlar, como órgão estadual, a Política Estadual do Meio Ambiente, bem como as diretrizes governamentais fixadas para a administração da qualidade ambiental.

A mesma norma instituiu o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), Órgão deliberativo e consultivo, que é presidido pelo Secretário do Meio Ambiente e possui, dentre outras atribuições, definir as diretrizes da Política Estadual do Meio Ambiente e do SEAQUA, inclusive com a participação da coletividade.

Entre os principais Órgãos executores do SEAQUA, no Estado de São Paulo, pode-se citar: o CPRN (Coordenadoria de Proteção aos Recursos Naturais) e seus órgãos subordinados (DEPRN - Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais); CETESB (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental); FEHIDRO (Fundo Estadual dos Recursos Hídricos); e Polícia Militar, através de seu Comando de Policiamento Ambiental, incumbida pela prevenção e repressão das infrações cometidas contra o meio ambiente, sem prejuízo dos corpos de fiscalização dos demais órgãos especializados (CE, art. 195, parágrafo único).

Atualmente o Comando de Policiamento Ambiental (CPAmb) é integrado por quatro Batalhões de Polícia Ambiental (BPAmb), dispostos da seguinte maneira: 1º BPAmb sediado na Capital; 2º BPAmb sediado em Birigui; 3º BPAmb sediado em Guarujá; e 4º BPAmb sediado em São José do Rio Preto.

VI – ÓRGÃOS OU ENTIDADES MUNICIPAIS (Órgãos Locais): responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Nas palavras de Milaré (2006):

O SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente, que veio no bojo da Política Nacional, representa a *articulação dos órgãos ambientais* existentes e atuantes em todas as esferas da Administração Pública. Recorrendo a uma analogia compatível com a linguagem ambiental, poder-se-ia dizer que o SISNAMA é uma ramificação capilar que, partindo do sistema nervoso central da União, passa pelos feixes nervosos brasileiro, através dos Municípios.

Devemos entender que o SISNAMA como tal não pode exercer a tutela administrativa do ambiente. Contudo, através do fluxo de informações, em seu âmbito atuarão os órgãos com poder de polícia administrativa ambiental, notadamente o IBAMA e os órgãos seccionais e locais, investidos de autoridade para praticar os atos tutelares necessários à gestão do meio ambiente.

O SISNAMA, portanto, é formado pelo conjunto de órgãos e instituições dos diversos níveis do Poder Público, incumbidos da proteção do ambiente, e vem a ser o grande arcabouço institucional da gestão ambiental no Brasil, para fundamentar a tutela administrativa e a gestão ambiental.

2.1.2.2 Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente

Os Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente estão elencados no artigo 9º da Lei nº 6.938/81.

Conquanto haja instrumentos administrativos para a tutela do meio ambiente, a principal arma nessa marcha é a publicidade e a transparência na divulgação preliminar de projetos que possam trazer danos ao meio ambiente. Esse aspecto do procedimento administrativo vem revelar uma maior interação da comunidade com a Administração, possibilitando uma efetiva troca de informações e, conseqüentemente, maior força na defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Todos os interessados – observa-se que todo cidadão, em princípio, é uma pessoa legitimamente interessada na qualidade do meio ambiente, uma vez que constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido – são chamados a opinar e a refletir, incentivando um maior envolvimento da comunidade.

A publicidade prévia não retira da Administração seu poder de decisão. Pelo contrário, faz com que ela possa comunicar-se não só com quem está pretendendo construir, instalar ou realizar uma determinada atividade, mas também com aqueles que possam sofrer as conseqüências da pretensão, de maneira que o Poder Público não se vê direcionado só num sentido, mas pode decidir avaliando as alternativas, o que, sem sombra de dúvidas, dá maior credibilidade e legitimidade ao seu ato.

Um cidadão que tem a oportunidade de participar do processo elaborativo da decisão, e que não é afrontado pela Administração, com a imposição do fato consumado, tem maior propensão para aceitar e acomodar-se à decisão. Dessa maneira, a participação pública no processo elaborativo da decisão, pode reduzir, em muito, o surgimento de lides, desde que a participação do público tenha sido efetiva e em tempo oportuno.

No entendimento de Machado (2006):

A divulgação possibilita a manifestação do público, significando uma como que consulta dos interessados antes da decisão. Saliente-se que a manifestação dos interessados não visa marginalizar o Poder Legislativo, que interferirá normalmente na elaboração das leis e na canalização de protestos e de reivindicações globais.

A Lei nº 6.938/81, em seu art. 10, §1º, prevê que: “Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado bem como em periódico regional ou local de grande circulação”. Esse passo é muito significativo, pois todo aquele que estiver na iminência de sofrer com os efeitos do

empreendimento – bem como os interessados em geral – têm a possibilidade de se informar com antecedência sobre o risco e uma oportunidade de se manifestar, assegurado um prazo mínimo para que o faça, sob pena de retirar a eficácia da divulgação.

A publicidade não é um direito assegurado, exclusivamente, pela Política Nacional do Meio Ambiente. Trata-se de uma garantia fundamental do cidadão, resguardada pela CF, art. 5º, XXXIII: “Todos têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”

3 O PLANO DIRETOR

Somente em 10 de julho de 2001, após treze anos da promulgação da Constituição Federal, é que entrou em vigor a Lei nº 10.257, primeira lei federal destinada especificamente à regulamentação do artigo 182 da Constituição, tendo o nome de Estatuto da Cidade, com o intuito de se construir a cidade ideal e sustentável.

O município teve, a partir disso, como uma de suas principais funções, organizar o espaço de seu território de forma a torná-lo habitável mas, para isso, necessitaria de tomar muitas medidas.

Dentro destas medidas, o Plano Diretor é definido como o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social, econômico, cultural, ambiental, administrativo e urbano, desejado pela comunidade local.

O Plano Diretor deve contribuir para que a cidade avance na construção de três direitos básicos, que são o direito de morar; de participar e o direito de acesso às infra-estruturas e outros benefícios proporcionados pela cidade.

Para tanto, ele deve ser participativo em sua elaboração e execução; devendo ainda assegurar o adequado ordenamento do território urbano e o uso equilibrado e racional do solo e da infra-estrutura, além de garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios das obras e serviços públicos, inclusive recuperando, para a coletividade, a valorização imobiliária resultante de tais obras e serviços.

Em razão de sua ampla implicação na vida dos cidadãos, o Plano Diretor deve ser feito por especialistas de várias áreas, possibilitando uma maior abrangência, bem como devendo ser instituído por lei municipal.

É válido ser colocado que o Plano Diretor deve também ser pautado no desenvolvimento econômico sustentável para que sua própria sustentabilidade seja efetivada. Tal situação torna-se necessária tendo em vista que, se não ocorrer o uso sustentável e consciente dos meios disponíveis, não haverá consonância entre a política de ordenamento territorial.

Enfim, verifica-se que o Plano Diretor deve ser efetivo e norteado pelos princípios informativos da Constituição Federal e Estadual, Estatuto da Cidade e Leis

Orgânicas Municipais, sob pena de inconstitucionalidade e ilegalidade, sem prejuízo da responsabilização pessoal do agente público.

4 O MUNICÍPIO DE ITUVERAVA E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE

4.1 A BUSCA PELAS INFORMAÇÕES

Tendo em vista a não existência de subsídios disponíveis em meio eletrônico em relação ao tema local abordado pela pesquisa, fizeram-se necessárias visitas na Prefeitura Municipal de Ituverava para obtenção de informações.

Durante a primeira visita, realizada no início do mês de agosto do corrente ano, solicitei esclarecimentos no setor jurídico do município acerca dos dispositivos que estão à disposição do município para que se efetive a tutela do meio ambiente na área do município.

Na ocasião, forneceram-me cópia do Plano Diretor e orientaram-me a retornar posteriormente para conversar com o responsável pela Secretaria do Meio Ambiente, que seria a pessoa adequada para estar esclarecendo as ações desenvolvidas pelo município para a proteção do meio ambiente local.

Sendo assim, retornei novamente, após duas semanas, sendo informado que o responsável pela Secretaria do Meio Ambiente estava afastado, em razão de estar envolvido em campanha eleitoral.

Já no início do mês de setembro, consegui contatar um fiscal do município, o qual estava envolvido com as ações pertinentes à Secretaria do Meio Ambiente. Ele, por sua vez, forneceu-me cópia da Lei de nº 3.816/07, que instituiu a Política Municipal do Meio Ambiente, esclarecendo que tal lei passa por regulamentação de seus dispositivos e que, no presente momento, não é possível precisar suas principais alterações.

Contudo, esclareceu que, mesmo não estando como responsável da referida secretaria, está buscando conhecimentos e subsídios nas questões que envolvem o meio ambiente em âmbito municipal, acreditando que até o início do próximo ano, tais ações já estarão bem desenvolvidas e contribuirão com a efetiva adequação do município aos dispositivos que estão elencados no Plano Diretor.

O fiscal destacou ainda que, atualmente, está envolvido na criação dos

seguintes decretos: criação da matéria de educação ambiental no programa de educação municipal; determinação de que toda madeira utilizada na construção civil do município tenha origem legal, sendo obrigatório por parte do fornecedor a apresentação de guia certificando tal legalidade; que toda frota própria e terceirizada tenha seus motores regulados, visando atender os padrões de emissão veicular de gases e a instituição de um viveiro de mudas municipal.

Tais ações, mesmo que destinadas a situações específicas, colaboram de forma intensa para a efetivação da tutela administrativa do meio ambiente pela administração municipal.

4.2 A SITUAÇÃO ATUAL DO MUNICÍPIO

Após pesquisar os documentos fornecidos, foi constatado que o Plano Diretor do município de Ituverava foi instituído através da Lei Complementar de nº 002, de 02 de Outubro de 2006.

Verifica-se que o Título VIII da referida lei foi destinado à tutela do meio ambiente, desde o art. 104 até o art. 110, nos quais são apresentados dispositivos de proteção ao meio ambiente. É válido citar que, em momento algum, são afrontadas as legislações ambientais pertinentes a cada situação.

Além do capítulo destinado especialmente ao meio ambiente, todo o Plano Diretor está fundado na real observância dos preceitos ambientais vigentes, estando a administração pública em consonância com os princípios do direito administrativo.

Ato contínuo, a Política Municipal do Meio Ambiente foi instituída pela Lei nº 3.816/07, lei esta que, conforme informação apresentada, ainda passa por regulamentação de seus dispositivos.

Tais regulamentações são necessárias, uma vez que, após analisar a lei, verificou-se que existem várias correções gráficas a serem realizadas, em situações que envolvem a sua redação, ocorrendo desde a supressão de palavras a, até mesmo, a repetição de parágrafo em um mesmo artigo.

Contudo, mesmo havendo a real preocupação em não ferir em momento algum a legislação ambiental vigente, a administração pública municipal apresenta-se inerte diante à efetiva aplicabilidade dos dispositivos administrativos disponíveis para coibir as ações que

ferem a tutela ambiental no âmbito local.

4.3 MEIOS DISPONÍVEIS PARA A EFETIVA APLICAÇÃO DO PLANO DIRETOR

Conforme disposto no § 3 do artigo 40 da Lei 10.257, todas as cidades obrigadas a ter o Plano Diretor deverão, dentro de um limite não posterior a dez anos, realizar a sua revisão.

Vemos, dessa forma, que o Plano Diretor não foi um instrumento criado apenas para cumprir uma norma constitucional e depois ser deixado ao relento. Há várias formas de se buscar a sua real efetivação.

A exigência acima referida busca adequá-lo à realidade social, econômica e política nas questões locais no decorrer do tempo, visando uma maior amplitude à efetiva eficácia social de suas finalidades, que são o planejamento e a ordenação.

Cumprir ainda ao Plano Diretor não apenas o planejamento mas, também, o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e justiça social.

Ele revela-se como um dos instrumentos imprescindíveis para a formação, capacitação e aperfeiçoamento de cidadãos, os quais agirão de forma consciente e participativa nas tomadas de decisões nas questões de sua cidade.

Cada município apresenta suas peculiaridades e necessidades especiais. Daí a importância de participação do cidadão em acompanhar a gestão da coisa pública, conforme preceitua o § 4º do artigo 40 da citada Lei.

O fato de o Plano Diretor não ser auto-aplicável, fazem-se necessárias a colocação de diversas atividades em prática, para que o esforço empenhado se concretize, potencializando o processo participativo e direcionando ele às atividades de implementação.

Da mesma forma, é importante orientar a operacionalização do plano, monitorando sua aplicação e avaliando seus resultados e, se possível, ser implantado um sistema de informação que permita uma maior confiabilidade nas revisões futuras.

Nosso ordenamento jurídico prevê mecanismos para condenar a inércia legislativa e administrativa no que tange à efetivação de atos administrativos ou mesmo normativos. São eles: a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (parágrafo 2º do artigo 103 da Constituição Federal) e, no âmbito dos direitos individuais, o mandado de injunção. No entanto, tanto um como o outro não são muito empregados.

Porém, a omissão do Prefeito, caracterizada pelo fato de não atender aos ditames preceituados tanto na Lei 10.257/01 como na Constituição Federal, ocasionará em ato de improbidade administrativa.

O Prefeito poderá ser enquadrado entre as pessoas que podem ter cometido ato de improbidade contra a Administração, em se tratando de agente público que exerce mandato de forma transitória, por eleição. Nos termos do inciso X do artigo 29 da Constituição, será julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado onde se encontra seu município, no que se refere ao aspecto criminal, o que não exclui outras responsabilidades decorrentes de seu cargo.

Assim, temos que em nosso sistema jurídico é necessária a participação popular e, ademais, existem meios jurídicos para se buscar a intervenção do judiciário na responsabilização por omissão do Chefe do Executivo Municipal

CONCLUSÃO

Uma drástica mudança de conceitos precisa ser iniciada, pois a visão econômica de sociedade, fundada nas premissas do mundo industrializado, vem se mostrando extremamente indiferente quanto ao futuro.

O Plano Diretor precisa ser “Diretor”, isto é, ater-se aos pontos principais do ordenamento urbano local, deixando as minúcias para a legislação complementar e evitando tratar de temas estranhos ao seu objeto.

Assim, cabe à administração gerir ações no sentido de reestruturar as secretarias e departamentos envolvidos com as questões relacionadas ao Plano Diretor, as quais estão desprovidas de pessoal técnico e equipamentos.

É em razão de tal situação que vemos que o município não consegue manter satisfatoriamente seus órgãos de gerenciamento ambiental.

A descontinuidade administrativa também é um grande problema, tendo em vista que significa o abandono de projetos importantes, os quais custaram o dinheiro do contribuinte e o esforço do servidor. Contudo, não será diante a este fato que iremos nos entregar.

Uma maneira de frear essa situação perigosa é o homem se conscientizar que ele não é dono do ambiente e sim, parte dele.

Basta agirmos em busca de nossos direitos, através da participação popular, procurando suscitar nos administradores locais a consciência ambiental, através dos diferentes órgãos da própria administração municipal, mostrando-lhes que o meio ambiente não é assunto de um único departamento e sim, responsabilidade de todos.

Assim, estaremos criando um ordenamento institucional que garanta os instrumentos legais para a preservação do meio ambiente no sentido de assegurar à sociedade os benefícios do desenvolvimento e ao administrador público o poder de fiscalizar, estimular e conscientizar.

Portanto, a providência a ser tomada é a de dar direção ao Plano Diretor.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

BASTOS, C. R. **Curso de teoria do estado e ciência política**. 5. ed. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Vadem Mecum acadêmico de direito / Anne Joyce Angher organização. – 4 ed. – São Paulo: Rideel, 2007. – (;Coleção de leis :Rideel)

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Vadem Mecum acadêmico de direito / Anne Joyce Angher organização. – 4 ed. – São Paulo: Rideel, 2007. – (;Coleção de leis :Rideel)

HOLANDA, A. B. de. **Mini Aurélio** – dicionário eletrônico. 6. ed. São Paulo: Positivo, 2005.

ITUVERAVA. Lei Complementar nº 002, de 12 de setembro de 2006. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Ituverava e dá outras providências. Ituverava, 12 set. 2006. Disponível em:<http://www.ituverava.sp.gov.br/downloads/plano_diretor.pdf> Acesso em: 11 ago. 2008.

MACHADO, P. A. Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MAZZILLI, H. N. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MORAES, A. de **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

RODRIGUES, S. **Direito civil: direito das coisas**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

SILVA, B. C. **Direito ambiental: enfoques variados** / Bruno Campos Silva (organizador).
São Paulo: Lemos & Cruz, 2004.

VENOSA, S. de S. **Direito civil: responsabilidade civil**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.