

Os regimes jurídicos do meio ambiente e dos bens ambientais no Brasil

18/07/2016



A evolução dos estudos em Direito Ambiental evidenciou a distinção

entre meio ambiente e bens ambientais, sujeitos a qualificações e regimes jurídicos próprios e específicos[1].

Meio ambiente, nos termos da Lei 6.938/1981, é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Trata-se de um conjunto de relações e interações que condiciona a vida em todas as suas formas, humana e não humana. O meio ambiente, nesses termos, é um bem essencialmente *incorpóreo* e *imaterial*[2].

No entanto, embora bem incorpóreo, o meio ambiente é composto de elementos corpóreos e incorpóreos — espécimes da flora e da fauna, ar, água, solos, ecossistemas, processos ecológicos, bens e valores culturais — que têm existência própria e autônoma e se submetem a proteção específica, por representarem a base material sobre a qual se assenta a preservação da qualidade ambiental em nível amplo e global. Tais elementos integrantes do meio ambiente são os *bens ambientais*[3].

Evidente, porém, que meio ambiente e bens ambientais comportam proteção integrada.

De fato, da mesma forma que não se pode falar na proteção dos bens ambientais materiais e imateriais individualizados desvinculada da proteção do meio ambiente globalmente considerado, tampouco se pode ignorar que a efetividade da proteção do meio ambiente como um todo, na sua dimensão incorpórea, pressupõe necessariamente a preservação e a conservação das espécies e dos espécimes da fauna e da flora, das águas, dos solos, do ar e do

patrimônio cultural, já que imprescindíveis à manutenção do equilíbrio ambiental global. São, sem dúvida, aspectos indissociáveis de uma mesma realidade.

A Constituição de 1988 atribuiu ao meio ambiente, como bem incorpóreo e imaterial, a qualificação jurídica de *bem de uso comum do povo* (artigo 225, *caput*), vale dizer, bem que pertence a todos (*res communes omnium*). O titular do bem é a coletividade, o povo, à administração pública estando confiada a sua guarda e gestão. O meio ambiente, dessa maneira, pertence, indivisivelmente, a todos os indivíduos da coletividade e não integra o patrimônio disponível do Estado. Para o poder público e para os particulares o meio ambiente é sempre *indisponível*[4].

Observe-se que essa ideia de indisponibilidade do meio ambiente vem reforçada pela própria norma do artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, que prevê a necessidade de preservação da qualidade ambiental em atenção às *gerações futuras*. Sob essa ótica, se existe, imposto pela Carta Magna, o dever de as gerações atuais transferirem o meio ambiente ecologicamente equilibrado às gerações futuras, parece certo não poderem dele dispor, no sentido da sua destruição ou degradação.

Além disso, por pertencer a todos indistintamente e ser indisponível, o meio ambiente, como bem imaterial, é igualmente insuscetível de apropriação, seja pelo Estado, seja pelos particulares. O Estado, com efeito, em matéria ambiental, atua como simples administrador de um bem que pertence à coletividade, e não como proprietário desse bem. E, muito embora a sua atuação seja necessária e irrenunciável nesse domínio, não exerce o Estado o monopólio da gestão da qualidade ambiental, devendo administrá-la com a participação da sociedade.

De outra banda, não podem os particulares tampouco apropriar-se do meio ambiente como bem imaterial, ou seja, como aquele conjunto de condições, relações e interdependências que condicionam, abrigam e regem a vida. O que pode eventualmente ser apropriado, o que pode eventualmente ser utilizado pelos particulares, sobretudo para fins econômicos, são determinados elementos corpóreos que compõem o meio ambiente e os bens ambientais (as florestas, os solos, as águas, em certos casos os exemplares da fauna e da flora, determinados bens móveis e imóveis integrantes do patrimônio cultural) e, mesmo assim, de acordo com condicionamentos, limitações e critérios previstos em lei e *desde que essa apropriação ou utilização dos bens materiais não leve à apropriação individual (exclusiva) do meio ambiente como bem imaterial*.

Por essa razão, o “uso comum” previsto na Constituição para o meio ambiente deve ser entendido não no sentido de utilização econômica individual, de consumo individual partilhado entre todos, mas no sentido de fruição coletiva, de gozo coletivo, sob o prisma da preservação da qualidade ambiental propícia à vida no presente e no futuro. Em termos atuais, portanto, não se admite mais a visão clássica e tradicional que tolera e permite a utilização dos bens de uso comum do povo por quem quer que seja, indiscriminadamente, de forma livre e competitiva, orientando-se, ao contrário, o ordenamento jurídico para o gozo coletivo do meio ambiente pelas gerações atuais, de maneira solidária com as gerações futuras.

No tocante aos bens ambientais, integrantes do meio ambiente como bem de uso comum do povo, impõe-se anotar que, apesar de frequentemente estarem enquadrados em categorias jurídicas variadas e sujeitos a regimes jurídicos diversos — como bens imóveis, no caso do solo [5]; bens de domínio público, no caso da água[6]; propriedade do Estado, no caso dos exemplares da fauna silvestre[7]; bens de interesse comum a todos os habitantes do país, no caso das florestas e demais formas de vegetação[8] —, a verdade é que, sob o prisma do Direito Ambiental, à luz da realidade ecológica a que se submetem, receberam eles qualificação jurídica única como *recursos ambientais* (artigo 3º, V, da Lei 6.938/1981), do que resulta um regime jurídico igualmente unitário para sua proteção, de *preservação e restauração com vistas à utilização racional e disponibilidade permanente para manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida* (artigo 4º, VI, da Lei 6.938/1981)[9].

Isso tudo significa que o Direito brasileiro, por intermédio das qualificações e dos regimes jurídicos do meio ambiente e dos bens ambientais, esteve atento à realidade ecológica e ambiental específica da proteção do meio ambiente, permitindo, com tal orientação, a discriminação adequada, para fins de adoção de medidas protetivas, de situações que envolvem o meio ambiente como bem unitário global, os bens ambientais e os elementos corpóreos e incorpóreos que os integram, com observância da relação de interdependência existente entre todos eles.

E não é só: ao proteger o meio ambiente, como bem incorpóreo, e os bens ambientais que o compõem, sujeitando-os a regimes jurídicos específicos próprios dos bens de uso comum do povo e dos recursos ambientais respectivamente, o sistema jurídico brasileiro concebeu, na sua generalidade, um regime que não apenas permite uma verdadeira proteção da qualidade ambiental como também *impede a aplicação ou a incidência, sobre os mesmos elementos que integram o meio ambiente e os bens ambientais, de outros regimes eventualmente destruidores ou degradadores, paralisando os efeitos perversos destes*[10].

Dito de outra maneira, pode-se afirmar, com absoluta segurança, que o regime protetor do meio ambiente adotado no Brasil, além de direcionar-se aos bens que na sua dimensão ecológica pertencem a todos indistinta e indivisivelmente, incide igualmente sobre todos os elementos corpóreos configuradores do seu substrato material, qualquer que seja a sua titularidade, e em relação a todas as atividades ou práticas que de alguma forma estão relacionadas com o meio ambiente e com os bens ambientais, para orientá-los e condicioná-los — uns e outras — à preservação da qualidade ambiental propícia à vida.

Essas peculiaridades dos regimes jurídicos do meio ambiente e dos bens ambientais não deixam de ter repercussões de relevo na prática[11].

Com efeito, ainda que admissível a utilização ou a apropriação de determinados elementos corpóreos que fazem parte do meio ambiente e dos bens ambientais, o uso que eventualmente deles se fizer, sobretudo para fins econômicos, está balizado pela necessidade de preservação dos recursos ambientais em função da manutenção do equilíbrio ecológico e, em qualquer hipótese, não poderá levar à apropriação individual ou exclusiva do meio ambiente como bem imaterial e nem à disposição da qualidade ambiental necessária à sadia qualidade de vida[12].

Nessa linha de raciocínio, a poluição, por exemplo, seja do ar, seja de um curso de água, caracteriza desvio de finalidade ou abuso na utilização de elementos corpóreos do meio ambiente e dos bens ambientais, pois conduz a verdadeira apropriação individual pelo poluidor do meio ambiente como bem incorpóreo e de bens ambientais coletivos (como o ecossistema aquático ou os elementos da atmosfera), já que o desequilíbrio ecológico provocado pela atividade poluidora impede a fruição por parte da coletividade de adequadas condições ambientais, indispensáveis à sadia qualidade de vida. O mesmo se diga da utilização e da supressão de matas e florestas, promovidas em condições ecologicamente inadequadas, ainda que levadas a efeito pelo próprio titular do domínio da área, na medida em que conduzem à disposição de ecossistemas, que, como recursos ambientais, são indisponíveis, e à exclusão de toda a coletividade do gozo de um ambiente saudável.

De outra parte, é importante salientar, também, que esse regime protetor próprio do meio ambiente e dos bens ambientais basta, por si só, para autorizar a imposição coativa de medidas de proteção em relação aos elementos corpóreos que os integram e às atividades a eles relacionadas, *diretamente pela via judicial*, para compatibilizá-los com a preservação da qualidade ambiental, sem necessidade de prévia intervenção administrativa ou legislativa específica, e mesmo na superveniência de retrocessos na atuação da administração pública e na legislação. Na verdade, os regimes jurídicos do meio ambiente, como bem de uso comum do povo, e dos diversos bens ambientais, como recursos ambientais, *são em si mesmos protetores*, independentemente de qualquer declaração ou reconhecimento por parte do poder público ou da adoção por este último de medidas de preservação e resguardo[13].

Essa especificidade do Direito Ambiental brasileiro é de extrema importância, notadamente em casos de retrocessos administrativos e legislativos na proteção do meio ambiente.

De fato, sem embargo de violarem o princípio constitucional da não regressão ou da proibição de retrocesso — e de terem, por isso, de ser combatidos —, tais retrocessos administrativos e legislativos são, a bem dizer, inócuos, sob a ótica *qualitativa* da proteção jurídica, à vista dos regimes jurídicos incidentes sobre o meio ambiente e os bens ambientais, como referido em si mesmos protetores da qualidade ambiental. A diferença, na prática, é de ordem *quantitativa*, devido ao menor grau de proteção, resultante do recuo na disponibilização de instrumentos específicos de tutela legislativa e administrativa para determinados bens ambientais.

Contudo, ao contrário do que se poderia imaginar, essa redução no grau de proteção jurídica não inviabiliza a adequada preservação da qualidade ambiental. Na realidade, ela apenas tem como consequência o aumento da litigiosidade e o incremento da judicialização das questões ambientais, a fim de que se possa fazer valer, perante os tribunais, a proteção ampla e integral recusada pelo legislador e pelo administrador público, que, repita-se, à luz das normas constitucionais e infraconstitucionais, decorre por si só e automaticamente dos regimes jurídicos incidentes sobre o meio ambiente e os bens ambientais[14].

[1] BENJAMIN, Antônio Herman V. Função ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.). *Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 75; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio*

Ambiente. 2ª ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 13 e ss.; LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patryck de Araújo. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial — teoria e prática*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 84-91.

[2] MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Op. cit., p. 13; GOULART, Marcelo Pedroso. *Elementos para uma teoria geral do Ministério Público*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p. 240-241.

[3] MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Op. cit., p. 14-15.

[4] Sobre a qualificação e o regime jurídicos do meio ambiente como bem de uso comum do povo, ver MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Op. cit., p. 37-41.

[5] Art. 79 do Código Civil.

[6] Art. 1º, I, da Lei 9.433/1997.

[7] Art. 1º da Lei 5.197/1967.

[8] Art. 2º da Lei 12.651/2012.

[9] Sobre as qualificações e regimes jurídicos dos bens ambientais, ver MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Op. cit., p. 41-49.

[10] No ponto, DE KLEMM, Cyrille; MARTIN, Gilles; PRIEUR, Michel; UNTERMAIER, Jean. Les qualifications des éléments de l'environnement. In: KISS, Alexandre (Org.). *L'écologie et la loi: le statut juridique de l'environnement*. Paris: L'Harmattan, 1989, p. 97-100.

[11] Sobre todos esses aspectos, ver MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Op. cit., p. 49-54.

[12] SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 56.

[13] MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Op. cit., p. 53-54.

[14] Esse aspecto dos regimes jurídicos do meio ambiente e dos bens ambientais foi percebido com grande acuidade por Marcelo Pedroso Goulart, ilustre membro do Ministério Público de São Paulo, que, há muito tempo, em seus estudos como doutrinador e em sua atuação como promotor de Justiça do Meio Ambiente, tem insistido na prevalência da proteção acordada pela Constituição Federal e pela Lei 6.938/1981 ao meio ambiente como bem de uso comum do povo e aos bens corpóreos e incorpóreos que o compõem como recursos ambientais, mesmo diante da insuficiência da ação administrativa e da disciplina normativa da matéria ou de retrocessos administrativos e legislativos no tratamento de temas específicos.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2016-jul-18/regimes-juridicos-meio-ambiente-bens-ambientais-brasil/>