ORGANIZADORA
Denise Schmitt Siqueira Garcia

GOVERNANÇA TRANSNACIONAL E SUSTENTABILIDADE

UNIVALI

CNPq
Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

VOLUME 2

2014

ORGANIZADORA

Denise Schmitt Siqueira Garcia

GOVERNANÇA TRANSNACIONAL E SUSTENTABILIDADE

VOLUME II

COLABORADORES

Maria de Lourdes Silveira Sordi

Marcos Vinicius Viana da Silva

Juliano Cesar Zanini

Sandra Ávila dos Santos

Renato Costa

Juliete Ruana Mafra Granado

Luciana de Carvalho Coelho

UNIVALI

2014

CNPq

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

ISBN 978-85-7696-124-6

Reitor
Dr. Mário César dos Santos

Vice-Reitora de Graduação
Cássia Ferri

Vice-Reitor de Pós-Graduação, Pesquisa, Extensão e Cultura
Valdir Cechinel Filho

Vice-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional
Carlos Alberto Tomelin

Procurador Geral da Fundação UNIVALI
Vilson Sandrini Filho

Diretor Administrativo da Fundação UNIVALI
Renato Osvaldo Bretzke

Organizadora
Dra. Denise Schmitt Siqueira Garcia

Colaboradores
Maria de Lourdes Silveira Sordi
Marcos Vinicius Viana da Silva
Juliano Cesar Zanini
Sandra Ávila dos Santos
Renato Costa
Juliete Ruana Mafra Granado
Luciana de Carvalho Coelho

Diagramação/Revisão
Heloise Siqueira Garcia
Rafaela Borgo Koch

Capa
Alexandre Zarske de Mello

Comitê Editorial E-books/PPCJ
Presidente
Dr. Alexandre Morais da Rosa

Diretor Executivo
Alexandre Zarske de Mello

Membros
Dr. Clovis Demarchi
MSc. José Everton da Silva
Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho
Dr. Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino

Projeto de Fomento
Obra resultado do projeto CNPq com fomento através do MCTI/CNPq - CHAMADA UNIVERSAL (Edital nº. n. 14/2014)

Créditos
Este e-book foi possível por conta da Editora da UNIVALI e a Comissão Organizadora E-books/PPCJ composta pelos Professores Doutores: Paulo Márcio Cruz e Alexandre Morais da Rosa e pelo Editor Executivo Alexandre Zarske de Mello

Endereço
Rua Uruguai nº 458 - Centro - CEP: 88302-202,
Itajaí - SC – Brasil - Bloco D1 – Sala 427,
Telefone: (47) 3341-7880

G746 Governança transnacional e sustentabilidade : [recurso eletrônico] volume II / Denise Schmitt Siqueira Garcia, organizadora; Denise Schmitt Siqueira Garcia... [et al.] colaboradores - Dados eletrônicos. – Itajaí: UNIVALI, 2014.

Livro eletrônico.
Modo de acesso: World Wide Web: <http://www.univali.br/ppcj/ebook>
Incluem referências.
Vários colaboradores

ISBN 978-85-7696-124-6 (e-book)

1. Direito ambiental. 2. Meio ambiente - legislação. 3. Política ambiental. 4. Sustentabilidade. I. Garcia, Denise Schmitt Siqueira. II. Título.

CDU: 349.6

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central Comunitária – UNIVALI

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO V

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E CONTROLE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS..... 6

Maria de Lourdes Silveira Sordi..... 6

REFORMA DO CÓDIGO FLORESTAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA COM FOCO NA SUSTENTABILIDADE E SUAS IMPLICAÇÕES AMBIENTAIS, SOCIAIS E POLÍTICAS 24

Marcos Vinicius Viana da Silva 24

REGULAÇÃO JURÍDICO-URBANÍSTICA SUSTENTÁVEL DAS COSTAS – PRAIAS E O DIREITO AO SOL 47

Juliano Cesar Zanini 47

A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL COMO FINALIDADE DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS REALIZADAS EM CONFORMIDADE COM O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES..... 78

Sandra Ávila dos Santos 78

A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL NAS CONTRATAÇÕES REALIZADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL 98

Renato Costa..... 98

NOÇÕES GERAIS SOBRE O PRINCÍPIO DA INFORMAÇÃO FRENTE AO ACESSO À AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA 128

Juliete Ruana Mafra Granado 128

Luciana de Carvalho Coelho 128

APRESENTAÇÃO

A presente obra foi organizada a partir de trabalhos que foram apresentados na disciplina de Governança transnacional e sustentabilidade ministrada no Curso de Mestrado em Ciência Jurídica do Programa de Pós-graduação em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí SC.

Já está consolidado que grandes são os desastres ambientais na atualidade, portanto faz-se necessário um olhar crítico para a intensificação da busca pela proteção desse meio ambiente e discussões como as traçadas nos capítulos que compõe esta obra possibilitam a visão crítica e atual sobre a necessidade dessa proteção.

Assim, a proteção ambiental possui vários desafios e um deles é uni-la com o desenvolvimento econômico, permitindo que ocorra a diminuição ou exclusão social e da miséria de parcela considerável da humanidade; o outro grande desafio é a diminuição do consumismo e do desperdício.

Neste contexto adentra-se na teoria da sustentabilidade que vem atender aos anseios da humanidade que necessita de oportunidades políticas, econômicas e sociais, sem comprometer a atmosfera, a água, o solo e os ecossistemas.

A qualidade e transdisciplinariedade da pesquisa em Direito Ambiental que compõe a presente obra revelam a contribuição de todas as áreas de saber e o despertar em relação aos assuntos ligados ao Direito ambiental, a transnacionalidade e a sustentabilidade. Esses influenciam a sociedade moderna e os desafios impostos pela necessidade de uma política ambiental globalizada com mecanismos que regulem a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico com enfoque preventivo e precaucional, evitando a perpetuação do dano ambiental.

Assim, a presente obra demonstra o enorme valor da pesquisa na área de Direito ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade, ampliando horizontes de debates e levantando questionamentos e vias de solução para o desafio da conquista do compromisso constitucional com a sustentabilidade socioambiental.

Agradecemos o apoio financeiro do órgão de fomento do MCTI/CNPq - CHAMADA UNIVERSAL (Edital nº. n. 14/2014) que oportunizou a concretização e publicação desta pesquisa.

Denise Schmitt Siqueira Garcia.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E CONTROLE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Maria de Lourdes Silveira Sordi[1]

INTRODUÇÃO

O debate sobre a sustentabilidade alcançou nível global e diante dessas mudanças (sociais, políticas e econômicas), tem incentivado o surgimento de novos arranjos institucionais e de novos fóruns de debate, de novos sistemas de negociação em matéria ambiental e, expressivos investimentos na ciência e pesquisa ambiental.

A proteção do meio ambiente na sociedade atual, dentre outras premissas, busca conciliar o desenvolvimento sustentável como uma das formas de viabilizar a concretização do princípio da dignidade humana nas democracias atualmente existentes.

De outro lado, o sistema político (*lato sensu)*, seja em nível internacional, seja no âmbito nacional ou local, vem enfrentando dificuldades que o torna incapaz de atender e transformar as crescentes demandas de caráter ambientalista em políticas públicas capazes de promover um modelo alternativo e factível de desenvolvimento.

Em se tratando dos fundamentos teórico-conceituais, parte significativa das teorias que abordam e defendem a sustentabilidade do desenvolvimento carecem de maior aprofundamento na dimensão político-democrática. Tal problemática, por certo, constitui um dos mais relevantes fatores limitadores da efetiva implementação de práticas instituidoras do denominado desenvolvimento sustentável.

A concretização do denominado desenvolvimento sustentável consubstancia-se na necessária inclusão da proteção do meio ambiente, não como um ponto isolado das políticas públicas, mas como parte integrante do processo global de desenvolvimento dos países. Por

[1] Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Linha de pesquisa: Constitucionalismo e Produção do Direito. Auditora Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – TCE/SC. Endereço eletrônico: mlsordi@tce.sc.gov.br

conseguinte, deve-se situar a defesa do meio ambiente no mesmo plano, em importância, de outros valores econômicos e sociais igualmente protegidos pela ordem jurídica.

A atividade de fiscalização ambiental deve ser exercida pelos quatro entes do poder público: União, Distrito Federal, Estados e Municípios, de modo comum e se possível, de forma cooperada. Nesse contexto, os Tribunais de Contas como órgãos auxiliares do Poder Legislativo vem realizando Auditorias Ambientais no sentido de avaliar se a capacidade operacional, rito do licenciamento e os mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação das condicionantes contribuem para a garantia da proteção ambiental e da sustentabilidade do desenvolvimento sócio-econômico.

Tem o presente artigo a finalidade de traçar um esboço sobre a compatibilização do desenvolvimento sustentável, ressaltando as normas constitucionais, destacando o licenciamento e suas fases, bem como trazer uma breve noção das auditorias ambientais realizadas pelos Tribunais de Contas nos órgãos públicos autorizados a concederem o licenciamento ambiental, contribuindo dessa forma, para o amadurecimento e desenvolvimento de soluções que possam contribuir para a atuação estatal direcionada a uma efetivação positiva do princípio da dignidade da pessoa humana na sociedade contemporânea.

1. NORMAS AMBIENTAIS DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

A CRFB de 1988[2] deu ao meio ambiente o caráter de um direito fundamental da pessoa humana, dedicando-lhe todo um capítulo no Título reservado à Ordem Social e impregnando todo o conjunto da Carta de numerosos conceitos e referências atinentes às questões ambientais.

O meio ambiente e as principais diretrizes para sua proteção ganharam especial destaque na CRFB de 1988, trazendo por todo o seu texto diversas normas acerca da matéria, a ponto de constituir um compreensivo e hodierno sistema de tutela de tal bem

[2] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em: 12 nov. 2013.

jurídico, inclusive com destaque em âmbito mundial dada a sua posição de vanguarda, como enfatiza Édis MILARÉ:

> 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 está 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 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 insertos ao longo do texto nos mais diversos Títulos e Capítulos, decorrentes do conteúdo multidisciplinar da matéria.[3]

As normas constitucionais que tratam da proteção e tutela do meio ambiente encontram-se pulverizadas por todo o texto constitucional e a sua completa abordagem no presente não se faz possível, porém é importante tratar daquelas diretamente ligadas ao tema em questão.

Inicialmente, a CRFB de 1988 atribuiu ao meio ambiente a qualidade de bem jurídico autônomo no *caput* de seu artigo 225, ao definir o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e classificá-lo como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, atribuindo ao Poder Público e ao cidadão a co-responsabilidade pela sua defesa e preservação, conforme escólio de Paulo de Bessa ANTUNES:

> Em razão da alta relevância do bem jurídico tutelado, a Lei Fundamental estabeleceu a obrigação do Poder Público e da Comunidade de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Parecem-me que foram criadas duas situações distintas; a primeira, de não promover degradação; a segunda, de promover a recuperação de áreas já degradadas. A concepção adequada de conservação, necessariamente, tem que ser dinâmica, pois, se não formos capazes de entendê-la desta maneira, pouco poderá ser feito. Isto porque não estamos diante de um bem que possa ser incluído dentre aqueles pertencentes a uma ou outra pessoa jurídica de direito público, pelo contrário, o meio ambiente é integrado por bens pertencentes a diversas pessoas jurídicas, naturais ou não, públicas ou privas. O que a Constituição fez foi criar uma categoria jurídica capaz de impor, a todos quantos se utilizem de recursos naturais, uma obrigação de zelo para com o meio ambiente. Trata-se de uma modalidade de intervenção econômica que visa garantir a todos o acesso aos bens ambientais.[4]

---

[3] MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente:** doutrina e jurisprudência – glossário. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 184.

[4] ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2004, p. 67-68.

As demais normas insertas no artigo 225 do texto constitucional possuem natureza diferenciada daquela constante de seu *caput*, porquanto são normas definidoras das principais diretrizes e instrumentos a serem utilizados na tutela do meio ambiente, as quais traçam os principais deveres do Poder Público, as hipóteses de obrigatoriedade de reparação e punição por condutas lesivas, definem as áreas a serem especialmente protegidas, entre outras.

O artigo 5º da Carta Magna de 1988, por sua vez, em seu inciso XXIII, elenca como direito fundamental, a necessidade de atendimento da função social da propriedade, devendo o proprietário respeitar os limites e regramentos constantes do texto constitucional porque a propriedade, seja ela urbana ou rural, não é mais concebida de forma absoluta e individualizada pela nova ordem constitucional A reforçar tal ponto, tem-se os artigos 182, § 2º, e 186, que tratam, respectivamente, do atendimento da função social da propriedade urbana e da propriedade rural.

Por último, como norma constitucional a ser destacada, tem-se o artigo 170, inciso III e VI, que elenca como princípios da ordem econômica a função social da propriedade e a defesa do meio ambiente. Tal disciplinamento, segundo Édis MILARÉ, significa dizer que, "nos termos da Constituição – estão desconformes – e, portanto, não podem prevalecer as atividades decorrentes da iniciativa privada (da pública também) que violem a proteção do meio ambiente".[5]

O enfoque dado pelo texto constitucional ao meio ambiente ressalta o seu excepcional valor como direito de terceira dimensão provido de caráter verdadeiramente social, cuja propriedade, utilização e proteção são constitucionalmente definidas como solidárias (entre o Poder Público e a Sociedade), com o objetivo de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Nesse sentido, Paulo Affonso Leme MACHADO:

> A Constituição, em seu artigo 225, deu uma nova dimensão ao conceito de *meio ambiente como bem de uso comum do povo*. Não elimina o conceito antigo, mas o amplia. Insere a função social e a função ambiental da propriedade (arts. 5º, XXIII, e 170, III e VI) como bases da gestão do meio ambiente, ultrapassando o conceito de propriedade priva e pública.

[5] MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente:** doutrina e jurisprudência – glossário. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 186.

> O Poder Público passa a figurar não como proprietário de bens ambientais – das águas e da fauna -, mas como um gestor ou gerente, que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão. A aceitação dessa concepção jurídica vai conduzir o Poder Público a melhor informar, a alargar a participação da sociedade civil na gestão de bens ambientais e a ter que prestar contas sobre a utilização de bens de "uso comum do povo", concretizando um "Estado Democrático e Ecológico de Direito" (arts. 1º, 170 e 225).[6]

Observadas as linhas gerais acerca do direito ambiental no ordenamento jurídico nacional e considerando o extenso disciplinamento da matéria, bem como objeto da presente pesquisa, passar-se-á a partir deste momento ao direcionamento à gestão ambiental e propriamente ao licenciamento ambiental, objeto desta pesquisa.

2. A QUESTÃO AMBIENTAL E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A discussão sobre o desenvolvimento sustentável se faz presente em diversos setores da sociedade, tornando-se objeto de estudos, reflexões e debates presentes no âmbito acadêmico, nos movimentos sociais, nas organizações internacionais, nas organizações não governamentais e na mídia.

A proteção do meio ambiente na sociedade atual é ponto de largo debate e suscita ainda inúmeros conflitos, uma vez que na comunidade internacional não há consenso sobre as normas e condutas a serem efetivamente adotadas para equacionar a proteção ambiental e o desenvolvimento humano. As premissas que fundamentam o debate partem basicamente da constatação de que os recursos naturais usados pela humanidade são finitos e o seu emprego racional é necessário para assegurar um desenvolvimento que seja ao mesmo tempo socialmente justo e ambientalmente sustentável.

A Revolução Industrial foi um marco no desenvolvimento e o crescimento do capitalismo, tornando o progresso da indústria a principal fonte de renda e giro de capital, independentemente das consequências daí advindas. Assim, o meio ambiente natural foi perdendo espaço para dar lugar a um meio ambiente produzido pela sociedade moderna, pelo homem, pois as ações humanas originaram diversas transformações que por muitas vezes tiveram implicações perniciosas para o homem e para o meio ambiente.

---

[6] MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 131.

As consequências prejudiciais decorrentes de um mundo essencialmente industrializado trouxeram, com o passar dos anos, a preocupação em proteger o meio ambiente sob pena de esgotamento dos recursos naturais, desencadeando ações governamentais e da própria sociedade com o objetivo de proteger e promover a utilização racional dos recursos naturais disponíveis, em combinação com um modelo de desenvolvimento econômico sustentável, como enfatiza José Carlos BARBIERI:

> A preocupação com os problemas ambientais decorrentes dos processos de crescimento e desenvolvimento deu-se lentamente e de modo muito diferenciado entre os diversos agentes, indivíduos, governos, organizações internacionais, entidades da sociedade civil etc. Pode-se pensar numa evolução que seguiu as seguintes etapas. A primeira etapa baseia-se na percepção de problemas ambientais localizados e atribuídos à ignorância, negligência, dolo ou indiferença das pessoas e dos agentes produtores e consumidores de bens e serviços. As ações para coibir estas práticas são de natureza reativa, corretiva e repressiva, tais como proibições, multas e as atividades típicas de controle da poluição para combater os efeitos gerados pelos processos de produção e consumo.

E destaca que:

> Numa segunda etapa, a degradação ambiental é percebida como um problema generalizado, porém confinado nos limites dos territórios nacionais. Gestão inadequada dos recursos, além das causas citadas acima, são apontadas como causas básicas dos problemas percebidos. Às práticas corretivas e repressivas acrescentam-se novos instrumentos de intervenção governamental voltados para a prevenção da poluição e melhoria dos sistemas produtivos, como são, por exemplo, o estímulo à substituição de processos produtivos poluidores ou consumidores de insumos escassos por outros mais eficientes e limpos, o zoneamento industrial e o estudo prévio de impacto ambiental para o licenciamento de empreendimentos com elevada capacidade de interferência no meio ambiente.

E finaliza dizendo que:

> Na terceira etapa, a degradação ambiental é percebida como um problema planetário que atinge a todos e que decorre do tipo de desenvolvimento praticado pelos países. As ações que se fazem necessárias nessa nova fase começam questionando as políticas e metas de desenvolvimento pelos estados nacionais, geralmente baseadas numa visão economicista; que contestam as relações internacionais, principalmente no que concerne às relações entre os poucos países desenvolvidos e a maioria dos países não desenvolvidos; e incorporam novas dimensões ao entendimento de sustentabilidade, entendimento este que se afasta das propostas baseadas exclusivamente numa visão ecológica. Essa nova maneira de perceber as soluções para os problemas globais, que não se reduzem apenas à degradação do meio ambiente físico e biológico, mas que incorporam dimensões sociais, políticas e culturais,

> como a pobreza e a exclusão social, é o que vem sendo chamado de desenvolvimento sustentável.[7]

A necessidade crescente de proteger o meio ambiente diante da atividade humana muitas vezes destrutiva e a utilização dos recursos naturais disponíveis de forma racional e compatível com o desenvolvimento econômico são temas que ganharam espaço no cenário dos debates internacionais, inclusive com participação da Organização das Nações Unidas – ONU mediante a realização de conferências e tratados internacionais entre os países participantes (Declaração sobre o Meio Ambiente, aprovada em Estocolmo em 1972; Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro, em 1992, entre outras), reforçando assim a relevância da proteção do meio ambiente.

A sociedade contemporânea tem buscado cada vez despertar a conscientização das pessoas e dos entes estatais para a necessidade de desenvolver instrumentos eficientes para a proteção da qualidade ambiental, conjugando-se de forma harmônica o desenvolvimento econômico e a tutela do meio ambiente, e assim fazer da política ambiental uma aliada do desenvolvimento sustentável a partir da gestão racional dos recursos naturais na vida em sociedade.

A concretização do denominado desenvolvimento sustentável consubstancia-se na necessária inclusão da proteção do meio ambiente, não como um ponto isolado das políticas públicas, mas como parte integrante do processo global de desenvolvimento dos países. Por conseguinte, deve-se situar a defesa do meio ambiente no mesmo plano, em importância, de outros valores econômicos e sociais igualmente protegidos pela ordem jurídica.

O conceito de desenvolvimento sustentável foi formulado pela Comissão Brundtland, responsável pela elaboração do histórico documento "Nosso Futuro Comum". "O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades".[8]

Conforme se verifica, na sua essência, "o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a

---

[7] BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente:** as estratégias de mudanças da agenda 21. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 15.

[8] Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas".[9]

Pode-se observar que, não se exige uma estagnação do desenvolvimento econômico das sociedades em prol do meio ambiente, mas sim uma aliança que congregue crescimento econômico, desenvolvimento social e proteção do meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, possibilitando assim o avanço e o progresso. A grande premissa desse conceito é de que a exploração equilibrada dos recursos naturais, respeitados os limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da humanidade nos dias atuais, garantirá a sua preservação no interesse das gerações futuras.

Para garantir a preservação, temos um importante instrumento de gestão da Política Nacional de Meio Ambiente, o licenciamento ambiental. Por meio dele, a administração pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais. Desta forma tem, por princípio, a conciliação do desenvolvimento econômico com o uso dos recursos naturais, de modo a assegurar a sustentabilidade dos ecossistemas em suas variabilidades físicas, bióticas, sócio-culturais e econômicas.

3. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental é uma ação típica e indelegável do Poder Executivo, sendo um importante instrumento de gestão ambiental, uma vez que, por meio dele, a administração pública exerce o controle das ações humanas que interferem no meio ambiente, compatibilizando o desenvolvimento econômico (art. 170 da CF/88) com a preservação ecológica (art. 225 da CF/88).

O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental autoriza a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades que se utilizam de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.[10]

---

[9] BRASIL. **A ONU e o meio ambiente.** Disponível em: http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/. Acesso em 06.nov.2013.

[10] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Governança Ambienta**l. Disponível em: http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/portal-nacional-de-licenciamento-ambiental/licenciamento-ambiental. Acesso em: 11.nov.2013.

O Licenciamento ambiental é diferente dos licenciamentos tradicionais, pois possui um caráter complexo, formado por várias etapas, nas quais intervêm vários agentes públicos. Essas várias etapas compõem o procedimento administrativo, o qual visa à concessão de licença ambiental.

O inciso VI, do artigo 23 da CRFB de 1988[11] dispõe que a competência administrativa para proteger o meio ambiente e combater a poluição é comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que indica a possibilidade dos entes federativos atuar no licenciamento ambiental.

A previsão do licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente surgiu com a edição da Lei Federal nº 6.938/1981[12], inciso IV do artigo 9º. No entanto, conceito normativo do que venha a ser o licenciamento ambiental é apresentado no inciso I do artigo 1º da Resolução Conama nº 237/1997:

> Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.[13]

A licença ambiental será concedida pelos órgãos ambientais integrantes do Sisnama através de um procedimento administrativo complexo, conforme estabelece o artigo 6º da Lei 6.938/1981. A referida licença pode ser concedida pelos órgãos ambientais pertencentes à União, aos Estados ou ao Distrito Federal e também aos municípios dependendo de cada atividade.

Dois pontos merecem destaque: (a) a licença ambiental não é exigida para todo e qualquer empreendimento, já que a Lei Federal nº 6.938/1981 determina a necessidade de licenciamento para as atividades que utilizam recursos ambientais, consideradas efetiva e potencialmente poluidoras ou que possam causar degradação ambiental; e (b) o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo.

---

[11] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em: 12 nov. 2013.

[12] BRASIL. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981.** Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm . Acesso em: 13.nov.2013.

[13] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 237/1997**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html. Acesso em: 12.nov.2013.

A Resolução Conama nº 237/1997[14] traz, em seu Anexo I, um rol de atividades sujeitas e obrigatoriamente ao licenciamento ambiental. No entanto, essa relação é exemplificativa e não pretende esgotar todas as possibilidades, o que seria impossível, mas funciona como norteadora para os empreendedores.

A competência para a realização do licenciamento ambiental leva em consideração o grau do impacto, dividindo-os em intercontinental, nacional, regional, intermunicipal e local. É de competência dos órgãos ambientais estaduais o licenciamento dos empreendimentos localizados ou desenvolvidos: (a) em mais de um município ou em unidades de conservação de domínio estadual; (b) nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei Federal nº 4.771/1965;[15] (c) cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais municípios; e (d) delegados pela união, por instrumento legal ou convênio.

Conforme a Resolução Conama nº 237/1997[16], o licenciamento ambiental se dá em três etapas: (a) licença ambiental prévia (LAP) - é a chancela do órgão ambiental ao início do planejamento do empreendimento e deve ser requerida na fase de avaliação da viabilidade. A LAP não autoriza a instalação da atividade ou empreendimento, e sim aprova a viabilidade ambiental do projeto com autorização da sua localização e concepção tecnológica. Além disso, estabelece as condições a serem consideradas no desenvolvimento do projeto executivo; (b) licença ambiental de instalação (LAI) - autoriza o início da obra ou instalação da atividade ou empreendimento. Ao conceder essa licença, o órgão gestor de meio ambiente terá fixado as suas condicionantes (medidas mitigadoras) e determinado que, se não forem cumpridas na forma estabelecida, a licença poderá ser suspensa ou cancelada; e (c) licença ambiental de operação (LAO) – deve ser solicitada antes de o empreendimento entrar em operação, pois autoriza o início do seu funcionamento.

Importa destacar que a licença ambiental tem natureza autorizativa e por isso possui caráter precário. Todavia, é necessário lembrar a possibilidade legal de a licença ser

---

[14] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 237/1997**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html. Acesso em: 12.nov.2013.

[15] BRASIL. **Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1961.** Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 13.nov.2013.

[16] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 237/1997**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html. Acesso em: 12.nov.2013.

revogada ou cancelada, caso as condições estabelecidas pelo órgão ambiental não sejam cumpridas.

A Diretoria de Licenciamento Ambiental é o órgão do Ibama responsável pela execução do licenciamento em nível federal. A Diretoria vem realizando esforços na qualificação, organização e automação dos procedimentos de licenciamento ambiental, e para tanto, disponibiliza aos empreendedores módulos eletrônicos de trabalho e ao público em geral, inúmeras informações sobre as características dos empreendimentos, bem como a situação do andamento do processo.[17]

O licenciamento ambiental é um importante instrumento de gestão da Política Nacional de Meio Ambiente. Por meio dele, a administração pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais. Desta forma tem, por princípio, a conciliação do desenvolvimento econômico com o uso dos recursos naturais, de modo a assegurar a sustentabilidade dos ecossistemas em suas variabilidades físicas, bióticas, sócio-culturais e econômicas. Deve, ainda, estar apoiado por outros instrumentos de planejamento de políticas ambientais como a avaliação ambiental estratégica; avaliação ambiental integrada; bem como por outros instrumentos de gestão - zoneamento ecológico econômico, planos de manejo de unidades de conservação, planos de bacia, entre outros.[18]

O licenciamento é um poderoso mecanismo para incentivar o diálogo setorial, rompendo com a tendência de ações corretivas e individualizadas ao adotar uma postura preventiva, mas pró-ativa, com os diferentes usuários dos recursos naturais. É um momento de aplicação da transversalidade nas políticas setoriais públicas e privadas que permeam a questão ambiental. A política de transversalidade para o licenciamento é, por definição, uma política de compartilhamento da responsabilidade para a conservação ambiental por meio do desenvolvimento sustentável do país. Para sua efetividade, os preceitos de proteção ambiental devem ser definitivamente incorporados ao planejamento daqueles setores que fazem uso dos recursos naturais.[19]

---

[17] BRASIL. IBAMA. **Licenciamento.** Disponível em: http://www.ibama.gov.br/licenciamento/ - Acesso em: 10.nov.2013.

[18] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Governança ambiental.** Disponível em: http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/portal-nacional-de-licenciamento-ambiental/licenciamento-ambiental. Acesso em: 11.nov.2013.

[19] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Governança ambiental.** Disponível em: http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/portal-nacional-de-licenciamento-ambiental/licenciamento-ambiental. Acesso em: 11.nov.2013.

Todavia, vale destacar que o licenciamento ambiental, segundo Maria Augusta BURSZTYN e Marcel BURSZTYN, "é um instrumento coercitivo, de comando e controle, que obriga empreendedores públicos e privados a submeterem os seus projetos a um processo administrativo de análise e avaliação dos impactos ambientais a eles relacionados".[20] Para a autora, é o instrumento de política ambiental brasileira que tem maior reconhecimento e poder na gestão ambiental.

4. A ATIVIDADE DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O tema ambiental foi uma conquista histórica da sociedade a partir da CRFB de 1988, sendo que o art. 225, assim expressa: "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".[21]

O texto constitucional foi abrangente. Arregimentou todos no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e não excluiu ninguém no dever de garantir este direito. Ressalta-se que a parcela de deveres conferida ao Poder Público se sobressai àquela conferida a qualquer outro responsável.

A concretização do denominado desenvolvimento sustentável consubstancia-se na necessária inclusão da proteção do meio ambiente, não como um ponto isolado das políticas públicas, mas como parte integrante do processo global de desenvolvimento dos países. Desse modo, deve-se situar a defesa do meio ambiente no mesmo plano, em importância, de outros valores econômicos e sociais igualmente protegidos pela ordem jurídica.

Para Heline Sivini FERREIRA, a CRFB de 1988 estabelece o estudo prévio de impacto ambiental (EPIA), o qual "deverá ser exigido para a instalação de qualquer obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental". Caberá ao Poder Público

---

[20] BURSZTYN, Augusta e BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental:** caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 505.

[21] BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em: 12 nov. 2013.

exigi-lo, na forma da lei, com o objetivo de avaliar a dimensão dos possíveis alterações que determinado empreendimento poderá causar ao meio ambiente.[22]

Ao se objetivar a implantação de um empreendimento, mesmo que apenas potencialmente poluidor, deve o particular requerer ao órgão ambiental competente a sua licença ambiental.

O empreendedor, portanto, ainda na sua fase de planejamento, antes mesmo de instalar-se em uma determinada localidade, deve direcionar-se ao órgão ambiental competente e demonstrar seu intuito de realizar tal empreendimento, visando requisitar a licença prévia.

O empresário ao se dirigir ao órgão ambiental deve ser devidamente orientado acerca de quais exigências deve cumprir. Os requisitos impostos pelo órgão ao empreendedor dependerão dentre outros fatores, da natureza da atividade a ser exercida e pela magnitude do impacto que será gerado.

A licença ambiental é, portanto, uma autorização, emitida pelo órgão público competente, concedida ao empreendedor para que exerça o seu direito à livre iniciativa, desde que atendidas às precauções requeridas, a fim de resguardar o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A atividade de fiscalização ambiental desses licenciamentos deve ser exercida pelos quatro entes do poder público: União, Distrito Federal, Estados e Municípios, de modo comum e se possível, de forma cooperada. Entretanto, cada ente desempenha sua responsabilidade de modo autônomo e independente, havendo pouca articulação para maximização dos efeitos de suas ações. Todos devem fazê-lo, sob pena de omissão e possível improbidade administrativa, pela inobservância deste dever legal, sendo, portanto, imprescindível a disponibilização desta atividade de forma contínua e tempestiva.

Para garantir a eficácia no atendimento das ações de fiscalização, é necessário que o Poder Público disponibilize, em sua estrutura organizacional, entidades e órgãos responsáveis por esta atribuição e, que tais, sejam estruturados e tenham recursos humanos e equipamentos físicos para a realização das ações fiscalizatórias.

---

[22] FERREIRA, Heline Sivini. Política Ambiental Constitucional. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato - organizadores. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 247.

Os Tribunais de Contas dentro da competência que lhes foi atribuída pela CRFB de 1988, vêm realizando auditorias operacionais (art. 71, IV) nos órgãos que autorizam o licenciamento, a fim de avaliar se a capacidade operacional, rito do licenciamento e os mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação das condicionantes contribuem para a garantia da proteção ambiental e da sustentabilidade do desenvolvimento sócio-econômico.

Observa-se que o licenciamento tem causado conflitos e sido objeto de opiniões, críticas, desacordos e estratégicas que visam desarticular e macular a credibilidade do instrumento.

Esses conflitos não são necessariamente fatos negativos, pois expressam reais contradições de interesses e divergências entre propostas alternativas para o desenvolvimento do país.

Nesse contexto, o controle da gestão do meio ambiente é exercido pelos Tribunais de Contas com o objetivo de evitar ou remover ações ou omissões lesivas ao patrimônio ambiental, assumindo nítido contorno de instrumento de salvaguarda de um direito fundamental.

Muitos problemas de natureza ambiental poderão ser evitados, especialmente em obras públicas, fazendo uso da modalidade de auditoria ambiental – de conformidade dos procedimentos adotados no dia-a-dia com os parâmetros ambientais considerados aceitáveis pela legislação.

De outro lado, consciente da necessidade de superar os problemas que envolvem o meio ambiente, o Tribunal de Contas da União, já há muito, vem desempenhando papel muito importante no desenvolvimento sustentável por meio de suas auditorias ambientais.

A Resolução Conama n° 306, de 05 de julho de 2002, estabelece os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais. O inciso II do Anexo I do referido diploma legal define auditoria ambiental como sendo:

> processo sistemático e documentado de verificação, executado para obter e avaliar, de forma objetiva, evidências que determinem se as atividades, eventos, sistemas de gestão e condições ambientais especificados ou as informações relacionadas a estes estão em

> conformidade com os critérios de auditoria estabelecidos nesta resolução, e para comunicar os resultados desse processo.[23]

Atualmente, além do Tribunal de Contas da União, no Brasil existem vários Tribunais Estaduais e Municipais que realizam auditorias ambientais, por exemplo: o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Tribunal de Contas do Município de São Paulo, Tribunal de Contas do Estado do Paraná, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso e Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Os Tribunais de Contas foram estimulados a realizar auditoria na área de meio ambiente, podendo optar pelo tema Unidades de Conservação ou Licenciamento Ambiental, tendo o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina optado por realizar Auditoria Operacional em Licenciamento Ambiental, por ter este apresentado, no momento da realização da Matriz de Risco, indícios de risco em relação às atividades de concessão.[24]

Dessa Auditoria Operacional realizada resultaram várias determinações e recomendações no sentido de dar qualidade e transparência das licenças concedidas pelo órgão competente no Estado de Santa Catarina.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação com a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado é tema polêmico e atualíssimo em razão da diversidade de situações que estão envolvidas nessa discussão, sendo a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 um documento de vanguarda no que toca à tutela do meio ambiente.

O disciplinamento constitucional da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado reconheceu a verdadeira importância da matéria na sociedade atual, constituindo-se em um complexo sistema de normas integrativas e instrumentos legalmente estatuídos, com o objetivo de garantir efetividade ao disposto no artigo 225 da Carta Magna.

A legislação infraconstitucional, por sua vez, define diversos instrumentos e medidas que buscam tutelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado em consonância com o

---

[23] BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 306/2002**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html. Acesso em: 12.nov.2013.

[24] BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Relatório de Auditoria Operacional DAE 41/2011.** Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/files/file/dae/Relatorio_licenciamento_ambiental.pdf - Acesso em: 26.nov.2013.

desenvolvimento sustentável da sociedade, garantindo-se, assim, o cumprimento do mandamento constitucional de garantir às presentes e às futuras gerações o direito de viver dignamente em um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A concretização do desenvolvimento sustentável consubstancia-se na necessária inclusão da proteção do meio ambiente, não como um ponto isolado das políticas públicas, mas como parte integrante do processo global de desenvolvimento dos países. Por conseguinte, deve-se situar a defesa do meio ambiente no mesmo plano, em importância, de outros valores econômicos e sociais igualmente protegidos pela ordem jurídica.

A CRFB de 1988 destinou aos Tribunais de Contas, além do extenso rol de competências enumeradas no art. 71, o dever institucional de exercerem a tutela do meio ambiente, mediante a realização de auditorias ambientais.

Aos Tribunais de Contas, como fiscal da coisa pública, cabe certificar a sociedade de que o meio ambiente, bem de uso comum do povo, está sendo tutelado, protegido e preservado para as presentes e futuras gerações.

Ao realizarem auditorias de gestão ambiental, estarão os Tribunais de Contas exercendo, via direta ou indireta, seus deveres constitucionais e, muito mais do que isto, serão a referência para melhor utilização dos recursos públicos voltados para a proteção e desenvolvimento ecologicamente correto do meio ambiente, para a construção de um habitat natural sadio, o que significa defendê-lo e preservá-lo, por tratar-se de direito constitucional, fundamental e inquestionável não só da presente geração, mas, especialmente, das futuras.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2004.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente:** as estratégias de mudanças da agenda 21. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em: 12 nov. 2013.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938compilada.htm>. Acesso em 13. nov. 2013.

BRASIL. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

BRASIL. **A ONU e o meio ambiente.** Disponível em: http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/ - Acesso em 06.nov.2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Governança ambiental**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/portal-nacional-de-licenciamento-ambiental/licenciamento-ambiental. Acesso em: 11.nov.2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 237/1997**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html. Acesso em: 12.nov.2013.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 306/2002**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html. Acesso em: 12.nov.2013.

BRASIL. **Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1961.** Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm . Acesso em: 13.nov.2013.

BRASIL. IBAMA. **Licenciamento.** Disponível em: http://www.ibama.gov.br/licenciamento/ - Acesso em: 10.nov.2013.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Relatório de Auditoria Operacional n° DAE 41/2011.** Disponível em: http://www.tce.sc.gov.br/files/file/dae/Relatorio_licenciamento_ambiental.pdf - Acesso em: 26.nov.2013

BURSZTYN, Augusta e BURSZTYN, Marcel.**Fundamentos de política e Gestão Ambiental:** caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

FERREIRA, Heline Sivini. Política Ambiental Constitucional. *In*: CANOTILHO, José.Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato - organizadores. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Malheiros Editores, 2009.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente:** doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MILARÉ, Edis; Benjamim, Antônio Herman. **Estudo Prévio de Impacto Ambiental:** Teoria – Prática e Legislação**.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

REFORMA DO CÓDIGO FLORESTAL: uma análise crítica com foco na sustentabilidade e suas implicações ambientais, sociais e políticas

Marcos Vinicius Viana da Silva[1]

INTRODUÇÃO

A função deste artigo é produzir um estudo científico para elucidar quais foram às alterações que ocorreram com a promulgação da lei 12.651/2012, esta que veio a substituir a antigo Código Florestal brasileiro de 1965, para que em momento posterior, analisada estas mudanças, seja possibilitado o questionamento das relações entre as alterações no Código Florestal com a bancada ruralista dentro do Congresso Nacional. Tais pontos abordados não possuem apenas a função de estabelecer comparações, mas também se voltam a compreender quais os possíveis mecanismos de crescimento econômico nacional que respeitam e conservam mais o meio ambiente.

Sob este tema, registra-se a preocupação de diversos pesquisadores da área ambiental, devido às concentrações de terras nas mãos de poucos produtores, denominados latifundiários, estes que são a base da produção agrária nacional. Neste sentido alguns destes pesquisadores afirmaram na Avaliação Internacional do Conhecimento, da Ciência e da Tecnologia no Desenvolvimento Agrícola (IAASTD), que a expansão da monocultura extensiva, com a consequente quimificação e irrigação em grande escala, está levando a sociedade a impasses estruturais.

Somado à monocultura, evidenciam-se como único meio de produção, aqueles derivados de sementes monopolizadas, circuitos comerciais cartelizados, tecnologias pesadas desenvolvidas apenas para monoculturas de grande escala, tendo como

[1] Acadêmico do Programa de Mestrado em Ciência Jurídicada Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) – mvsilva0805@gmail.com

consequência lógica a esterilização dos solos, esgotamento dos aquíferos, entre outras tendências hoje apresentadas na dimensão viciante da agroindústria nacional.[2]

Dito isto, a importância na elaboração de teorias e questionamentos sobre as mudanças no Código Florestal, e suas consequências para a diversidade, variedade e preservação do Meio Ambiente, fazem-se imperativas, a fim de que possamos visualizar mecanismos de crescimento e desenvolvimento econômico, alicerçados na sustentabilidade entre a produção de riquezas e o zelo pelo Meio Ambiente.

Portanto um estudo voltado a dirimir dúvidas de cunho legislativo, assim como de preservação ambiental e crescimento econômico, é fundamental para que se possam estabelecer parâmetros mínimos para os dois pontos abordados, haja vista que para países carentes de desenvolvimento, como ainda é o caso do Brasil, a produção de riquezas muitas vezes se sobrepõeà preservação de um Meio Ambiente sadio, uma vez que retrocessos ambientais podem causar em curto prazo, consequências catastróficas e irreversíveis, que irão além das fronteiras de cada Nação.[3]

Logo, é necessário que se busque uma solução para problemas na esfera ambiental, principalmente com relação às formas de produção agrícola utilizadas no Brasil, visto que esta se encontra baseada na simplificação dos sistemas de cultivo e no uso de tecnologias, que não levam em conta os fatores ambientais e sociais, podendo por vezes causar significativos impactos ambientais que podem ser identificados na menor eficiência energética, perda da biodiversidade, redução da fertilidade do solo, bem como no aumento do uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos.[4]

---

[2] Sergio Schlesinger / FASE; Lúcia Ortiz / NAT; Camila Moreno / Terra de Direitos - CPDA-UFRRJ; Célio Bermann /IEE-USP; Wendell Ficher Teixeira Assis / GESTA-UFMG - IPPUR-UFRRJ. **Novos caminhos para a um mesmo lugar: a falsa solução dos agrocombustíveis"**. As violações de direitos humanos decorrentes deste modelo de produção também são evidentes e se manifestam pela persistência do trabalho escravo, pela concentração de terra, expulsão de famílias do campo e o atrelamento dos agricultores e agricultoras a um modelo de produção que baseia-se na perda da automia produtiva, através dos chamados "sistemas de integração.

[3] Metzger etal.Brazilian Law: **Full Speed in Reverse?**Science 16 July 2010: 276-277

[4] Como nos lembra José Augusto Pádua, do ponto de vista ecológico, talvez a característica mais marcante deste modelo seja justamente a degradação ecológica do território, através da conversão de biomas nativos e da expansão das monoculturas, cujo exemplo mais grave certamente é do Cerrado, que em pouco mais de 40 anos, teve sua cobertura original reduzida em cerca de 50%. In. PADUA, José Augusto. **A insustentabilidade na agricultura brasileira**. Disponível em:
<http://www.encontroagroecologia.org.br/files/Apres_Padua.rtf>. Acesso em: 31 maio 2010.

Introduz-se ainda ao tema, como possível solução para a preservação ambiental, levando em consideração o crescimento econômico, pauta chave na política nacional do século XXI, a aplicação de propostas voltadas a economia familiar. Espécie de produção agrícola em que ocorre uma maior interação regional e uma produção mais fragmentada, fazendo com que, apesar de uma redução de lucratividade em um primeiro momento, se amplie as possibilidades de sustentabilidade e majoração nos níveis de empregabilidade no setor agrícola.

Assim, a interação existente entre a economia e a preservação ambiental é fundamental para o desenvolvimento econômico nacional, haja vista que a economia do Brasil esta baseada na comercialização de alimentos, que produzem atualmente 1/3 do PIB. Contudo, a imperatividade no estudo de mecanismos de preservação ambiental não concerne somente ao Brasil, cabendo às medidas de proteção a todas as nações, uma vez que as medidas adotadas não afetam cada região de maneira isolada, mas, sim, repercutem de maneira global.

Desta forma, a presente pesquisa se consubstancia na busca pela solução de diversos questionamentos relacionados não apenas às mudanças na legislação, mas também aos motivos e desfechos que podem ser gerados pelas alterações legais em matéria de direito ambiental.

Para responder a estes questionamentos estruturou-se o presente artigo inicialmente elencando quais foram as principais alterações no texto legal da lei 12.651 em relação ao Código Ambiental de 1965, passando logo em seguida para a análise da influência política econômica das imagináveis alterações. Para que, em um terceiro momento, seja abordada a possibilidade de uma sustentabilidade ambiental.

1. DAS MUDANÇAS DO CÓDIGO FLORESTAL.

Apesar da ideia de conservação ambiental ter ganhado força somente com as primeiras conferências internacionais de Meio Ambiente, dentre as quais se destaca a conferencia de Estocolmo em 1972[5]. O Brasil instituiu sua primeira legislação ambiental já no

[5]AGUIAR, Roberto A. **Ramos de. Direito do meio ambiente e participação popular**. Brasília: IBAMA, 1994.

ano de 1934, quando fora criado o Código Florestal Brasileiro, legislação produzida durante a primeira gestão presidencial de Getúlio Vargas, durante uma época que ficou conhecida como República Nova.[6]

O Código Florestal de 1934, criado mediante o decreto nº 23.793, tinha sua normativa voltada principalmente a tutela da preservação de matas e rios, sendo considerada por muitos doutrinadores como "um enorme avanço em termos de proteção ao meio ambiente".[7]

Este primeiro Código Florestal, apesar de rudimentar, já trazia parâmetros precisos quanto o dever de proteger, cerca 25% da propriedade deveria ser preservada, além de outras áreas que seriam de interesse comum, como: nascentes de rios, declives, cursos d'águas, entre outros. Esta forma de proteção voltada ao zelo do Meio Ambiente era considerada extremamente prejudicial à produção agrícola, uma vez que a preservação de áreas potencialmente de riscos, como as encostas de rios, e topos de morros, fazia com que o espaço produtivo dentro das propriedades fossereduzido.

Todavia, em 1965, foi editada a lei 4.771, também denominada de Código Florestal, este ordenamento jurídico, diferentemente do que se imaginava para época, devido ao início da ditadura militar[8], manteve praticamente todos os benefícios introduzidos ao Meio Ambiente no Código anterior, além de sofisticar algumas proteções com a introdução de dois outros institutos, a Área de Preservação Permanente (APP) e a Área de Reserva Legal (RL).[9]

As novas formas de proteção não vieram somente para a preservação ambiental, mas também incrementarem, dentro da figura ambiental, dois pontos até então pouco trabalhados, sendo eles a utilidade pública e o interesse social da propriedade para fins ambientais. Neste sentido, inicia-se um pensamento transgerencional, "o meio ambiente

---

[6]MARCONDES, Ayrton Campos Sales - **Uma investigação na República Velha**. Editora Universidade Sagrado Coração, Bauru: 2001.

[7] LEUZINGER, Mária Diegues. **Código Florestal**: Desafios e Perspectivas. São Paulo: Fiuza, 2010, p. 254

[8]A **Ditadura Militar no Brasil** teve uma duração de 21 anos, iniciando em 1964 e tendo seu término em 1985. Resultou do golpe dado pelos militares em 31 de Março de 64, com o afastamento de então presidente João Goulart e a subida ao poder do Marechal Castelo Branco. Disponível em: http://www.ditaduramilitar.com.br . Na data de 03/04/2013.

[9]FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de et al (Org.). **Código Florestal 45 anos**: estudos e reflexões. Curitiba : Letra da Lei, 2010. P. 266

ecologicamente equilibrado é direito fundamental também das gerações futuras, e de todos nós (poder público e coletividade) devemos contribuir para que isto ocorra."[10]

Contudo, devido ao fato do Código Florestal de 1965 trazer uma quantidade bastante significativa de empecilhos a produção agrícola em larga escala, dentre as quais se destaca a necessidade de preservação de 25% da propriedade, foram produzidos inúmeros projetos de lei e medidas provisórias para a alteração da legislação concernente a proteção florestal e ambiental.

Assim, os projetos de Leis objetivando alterações nas legislações ambientais, tinham como ponto chave a ampliação das margens exploráveis dentro das propriedades, majorando assim a produção agrícola. Os projetos anteriormente citados detinhamcomo principais destinatários os grandes produtores rurais, que dominam o agronegócio nacional.

Elencados os pontos históricos, elucida-se que no mês de maio de 2012 foi aprovado o novo Código Florestal Nacional,que introduziu mudanças nas áreas protegíveis dentro das propriedades rurais, conforme explanação detalhada nos parágrafos que seguem.

Contudo, desde já, a alteração na normativa florestal necessita ser avaliada sob a ótica da proteção ambiental, levando em consideração princípios de proteção mínima, bem como os interesses políticos e sociais na mudança da legislação brasileira.

1.1 Área de Preservação Permanente - APP

Acerca das APP cabe inicialmente abordar o conceito operacional, para que em seguida sejamenunciadas quais foram às peculiaridades que foram alteradas em relação à legislação revogada. Assim, traz-se como conceito de APP o seguinte:

> Definição de Área de Preservação Permanente: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. [11]

[10]FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de et al (Org.). **Código Florestal45 anos**: estudos e reflexões. Curitiba : Letra da Lei, 2010. p. 183

[11]ABAGRP – Associação Brasileira de Agronegócio da Região de Ribeirão Preto. Disponível em: http://www.srrp.com.br/images/ORIENTACOESGERAISCODIGOFLORESTAL.pdf. Na data de 03/04/2013.

Apresentado o conceito do instituto trabalhado, cabe agora narrar as diferenças entre sua proteção na legislação anterior e na presente, dentre as quais se destaca inicialmente a proteção das margens de curso d'água natural, uma vez que tal característica obriga a propriedade a ser transformada em uma APP, conforme dados que seguem[12].

Largura mínima APP (m)	Largura rio (m)
30	menos de 10
50	10 a 50
100	50 a 200
200	200 a 600
500	superior a 600

Pela relação acima exposta, a área mínima de preservação será de 30 metros, levando-se em consideração a largura do curso d'agua. Tal ponto difere profundamente da legislação anteriormente vigente, uma vez que a proteção, que igual independentemente da largura do curso d'agua, tinha como margem de proteção 50 metros.

As discussões para a mudança referente à criação de APP's nas margens dos rios foi muito debatida dentro do Congresso, devido às opiniões divergentes dentro das bancadas. Isto ocorreu pelo fato dos ruralistas acreditarem que a proteção, apesar de minorada, era adequada, uma vez que respeitava as necessidades de cada região, as quais determinavam de acordo com a largura de seus rios a proteção.

Para a bancada ruralista, apesar de manter-se a necessidade de proteção das APP's, a área a ser protegida foi, dependendo do caso concreto, consideravelmente reduzida, uma vez que a maioria das propriedades possuem rios de pequeno tamanho. O que trouxe como consequência uma ampliação na produtividade dos fazendeiros, uma vez que a propriedade tem seu espaço de plantio maximizado.

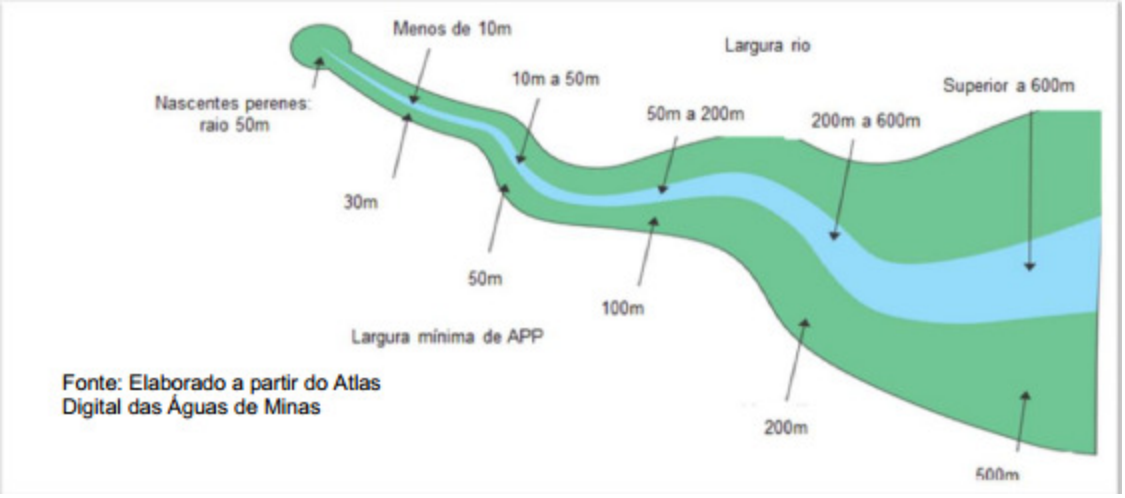
De outro ponto, os ambientalistas informam que devido a maioria dos rios nacionais não possuírem grandes larguras, principalmente aqueles que transpassam a zonas de matas, a proteção de acordo com a largura dos cursos de água, serviria apenas como um incentivo

[12] BRASIL, República Federativa do. **Código Florestal** : Art. 4º, inciso I, LEI Nº 12.651. Publicada em 25 de Maio de 2012.

aos produtores agrícolas para que fossem devastadas suas propriedades, as transformando em espaços para plantações, ou ainda, em pasto para o gado.

Isto posto, chega-se a um consenso, no qual ambas as bancadas compreendem a redução das áreas a serem protegidas, porquanto uma entende que isto é um enorme retrocesso, a outra vislumbra tal mudança como uma possibilidade de ampliação da produção de renda, mesmo em nome de uma "pequena" degradação ambiental.

Em contra partida, a proteção para as nascentes foi mantida na casa dos 50 metros, independentemente da largura que o curso de água venha a adquirir nos metros subsequentes. Neste sentido, como demonstra a imagem a seguir[13], fica claro que tal medida foi uma grande conquista da bancada ambientalista do congresso, que manteve, ao menos nas nascentes, a margem apresentada no código revogado de 1976.



É evidente pela leitura do que fora narrado, que a legislação atual passa a trabalhar a propriedade de maneira mais individual e menos generalista, sendo considerado o caso concreto para o estabelecimento do quantum a ser protegido. Contudo, é igualmente latente que tais mudanças ocorreram para majorar as áreas de plantio, uma vez que os cursos d'água na maioria das regiões são inferiores a 10 metros, o que possibilita a preservação ambiental de maneira reduzida, em relação àquela que ocorria na vigência da legislação anterior.

[13]ABAGRP – Associação Brasileira de Agronegócio da Região de Ribeirão Preto. Disponível em: http://www.srrp.com.br/images/ORIENTACOESGERAISCODIGOFLORESTAL.pdf. Na data de 03/04/2013.

1.2 Da Reserva Legal - RL

Como narrado no caso da APP, é importante iniciar o estudo do tema trazendo seu referencial, afim de que não existam dúvidas sobre o tema que será trabalhado. Logo, segundo ABAGRP – Associação Brasileira de Agronegócio da Região do Ribeirão Preto, Reserva Legal se caracteriza por:

> Área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.[14]

Assim, introduzido o conceito, abordar-se-á a legislação pertinente ao tema, a qual evidencia que todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de RL, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as APPs, observado os percentuais mínimos na tabela, a seguir apresentada:[15]

Localização do imóvel rural		Área Produtiva	Reserva Legal
Amazônia legal	Florestas	20%	80%
	Cerrado	65%	35%
	Campos gerais	80%	20%
Demais regiões País		80%	20%

Não obstante, vale ressaltar que o instituto da RL já era consagrado no Código revogado, com valores não muito diversos dos que foram apresentados na tabela exposta acima, contudo, a principal alteração entre a legislação revogada e a vigente encontra-se na possibilidade da Reserva Legal ser englobada dentro da APP, fato este que não era anteriormente consagrado.

Desta maneira, o cômputo da RL aplica-se a todas as modalidades de seu cumprimento, abrangendo a regeneração e a recomposição do solo. Dito isto, poderá

[14]ABAGRP – Associação Brasileira de Agronegócio da Região de Ribeirão Preto. Disponível em: http://www.srrp.com.br/images/ORIENTACOESGERAISCODIGOFLORESTAL.pdf. Na data de 03/04/2013.

[15]ABAGRP – Associação Brasileira de Agronegócio da Região de Ribeirão Preto. Disponível em: http://www.srrp.com.br/images/ORIENTACOESGERAISCODIGOFLORESTAL.pdf. Na data de 03/04/2013.

computar-se a APP no cálculo da RL quando ambas as áreas estiverem inseridas na mesma propriedade rural.

A soma destes institutos foi considerada por muitos como um afronte ao princípio do não retrocesso ambiental, uma vez que a área protegida teve sensível redução, sendo utilizado para o cálculo dos 20% a serem protegidos dentro da RL, os 30 metros necessários para a legalidade estabelecida na proteção das APP's.

Ademais, a legislação atual também narrou que para os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa, nos moldes da legislação anterior, a qual porventura tinha outro regime de metragem para as RL, são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais atualmente obrigados. O que não apenas pode gerar uma sensação de impunidade, mas também sedimentar uma filosofia de desrespeito com o Meio Ambiente.

É compreensível que as mudanças no Código Florestal foram, em sua maioria, fruto de uma corrente legisladora voltada para o aumento da produção em detrimento da manutenção da preservação ambiental. Uma vez que muitos foram os retrocessos em matéria de preservação do Meio Ambiente.

2. DOS MOTIVOS QUE LEVARAM AS ALTERAÇÕES NO CÓDIGO FLORESTAL

Elencadas as mudanças pertinentes, é possível visualizar em uma primeira observação lógica que, algumas das alterações no Código Florestal, se não a maioria, ocorreram voltadas para a relativização das áreas protegidas dentro das propriedades rurais.

É nítido da mesma forma, pelos pontos abordados neste estudo, que a aprovação do novo Código gerou inúmeros conflitos entre dois blocos políticos dentro do Congresso Nacional. De um lado encontravam-se os ruralistas, liderados pelo Deputado Federal Valdir Colatto, o qual, assim como o grupo que defendia, acredita na mínima intervenção protecionista do estado e maximização dos lucros e do aproveitamento do espaço rural.[16]

Enquanto na outra ponta desta relação, figuravam os congressistas movidos por ideais ambientais, denominado de ambientalistas, estes, alicerçados por inúmeros

[16] Deputado Federal por quatro mandatos, pelo partido PMDB/SC. Engenheiro Agrônomo formado.

doutrinadores e pensadores, assim como pelo princípio do não retrocesso[17], defendiam a ideia de que o crescimento da economia que se baseia na produção agrícola não poderia, ou não deveria, ter como base a deterioração de áreas que deveriam ser preservadas.

Como pano de fundo de todo o conflito, existe uma relação puramente econômica, uma vez que a mudança pleiteada, e conquistada, como vista no capítulo anterior, defendia o aumento do percentual utilizável para a agricultura dentro da propriedade, em consequência da redução das áreas preservadas.

O fator econômico foi muito importante para balizar as decisões sobre o tema, haja vista que o agronegócio nacional, em suas diversas formas de produção (hortifrutigranjeiro) consagra 1/3 do PIB – Produto Interno Bruto –Nacional,concentrado nos grandes produtores.

Sobre o tema desprende-se a análise feita pelo pesquisador Ladislau Dowbor[18]:

> Os resultados do Censo Agropecuário 2006 mostram que a estrutura agrária brasileira, caracterizada pela concentração de terras em grandes propriedades rurais não se alterou nos últimos 20 anos. Basicamente 50 mil estabelecimentos com mais de 1.000 hectares, ou seja 1% do total de estabelecimentos, concentram 43% da área (146,6milhõesdehectares).

Ademais a Frente Parlamentar de Agropecuária, composta por deputados e senadores, representa o setor produtivo do agronegócio, baseando seus argumentos no fato de que o país não produz mais, porque a legislação ambiental impede o desenvolvimento agrário. Tendo partido de tal grupo as propostas relacionadas à alteração normativa, a fim de que fosse aumentada a produção econômica e alimentar, de forma a atender as demandas populacionais, em âmbito local e mundial.

Em contra partida ao dado apresentado, existe o posicionamento de que são os pequenos estabelecimentos que geram mais empregos. Apesar de suas áreas representarem apenas 30% do total de terras agricultu̇ráveis, os pequenos estabelecimentos (área inferior a 200 ha) responderam por 84,36% das pessoas ocupadas em estabelecimentos agropecuários. Mesmo que cada um deles gere poucos postos de trabalho, os pequenos

---

[17]PRIEUR, Michel. ***Vérs um nouveau droit de l'énvironnement****?* Réunion mondiale des juristes et associations de droit de l'énvironnement. Limoges: Centre Internacional de Droit Comparé de l'Environnement, 2003

[18] DOWBOR, Ladislau. **Em vez de desmatar mais, usar melhor o que já foi desmatado.** Publicado em 17 de maio de 2012. Disponível em: http://dowbor.org/2012/05/em-vez-de-desmatar-mais-usar-melhor-o-que-ja-foi-desmatado-maio-2012-3p. Na data d e03/04/2013.

estabelecimentos utilizam 12,6 vezes mais trabalhadores por hectare que os médios (área entre 200 e 2000 ha) e 45,6 vezes mais que os grandes estabelecimentos (área superior a 2.000 ha).[19]

O grupo ambientalista do Congresso Nacional, em embate com os ruralistas, defendia como ponto principal para seu pleito o princípio anteriormente abordado do não retrocesso, o qual segundo Sarlet[20] está fundado no dever do Estado de manter o mínimo já conquistado na esfera ambiental.

A proibição de retrocesso, de acordo com entendimento consolidado da doutrina, consiste em um principio constitucional implícito, tendo como fundamento o princípio do Estado de Direito, o princípio da Dignidade da Pessoa Humana, o princípio da Máxima Eficácia e Efetividade das normas definidoras de Direitos Fundamentais, bem como o dever de progressividade em matéria de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais.

Assim, como tal princípio possui característica de direito fundamental e constitucional, desprende-se neste sentido a leitura do o artigo 225 da CRFB/88, que determina a preservação da natureza para o futuro.

> Art. 255 - Parágrafo 1º - Para assegurar a efetividade deste direito, incumbe ao Poder Público: VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

O artigo supracitado atribui ao direito ambiental o status de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, bem como consagrou a proteção ambiental como um dos fundamentos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado – Socioambiental – de direito.[21]

Ademais, o grupo ambientalista informa que o avanço da agropecuária é um dos maiores responsáveis pelo desmatamento e pelos conflitos fundiários no país, principalmente na região Amazônica, agravando a concentração de terras e ameaçando povos indígenas, remanescentes de comunidades tradicionais, pequenos produtores e posseiros.

---

[19] DOWBOR, Ladislau. **Em vez de desmatar mais, usar melhor o que já foi desmatado.** Publicado em 17 de maio de 2012. Disponível em: http://dowbor.org/2012/05/em-vez-de-desmatar-mais-usar-melhor-o-que-ja-foi-desmatado-maio-2012-3p. Na data d e03/04/2013.

[20] SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Editora Livraria do Advogado: São Paulo, 2012. p.444.

[21] SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Editora Livraria do Advogado: São Paulo, 2012. p.444.

Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), em Comunicado Social de 25 de janeiro de 2007, na Amazônia, “48% dos municípios incluídos na categoria de "fronteira agrícola consolidada" têm média concentração fundiária, e 52% apresentam alta concentração”. Ou seja, o plano de expansão agrícola não contempla pequenos agricultores, mas abre espaço para o latifúndio. [22]

Igualmente,outro ponto que merece ser relatado, fora evidenciado em carta endereçada ao deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP), relator da Comissão Especial do Código Florestal Brasileiro, elaborada pelo presidente da SBPC, Marco Antônio Raupp, e pela Academia Brasileira de Ciências (ABC), representada por Jacob Palis, manifestando a preocupação, em nome da comunidade científica do país, quanto às mudanças propostas ao Código Florestal:

> A comunidade científica antevê a possibilidade de um aumento considerável na substituição de áreas naturais por áreas agrícolas em locais extremamente sensíveis como são as áreas alagadas, a zona ripária ao longo de rios e riachos, os topos de morros e as áreas com alta declividade", alertam as entidades. Ambas ressaltam que reconhecem a importância da agricultura na economia brasileira e mundial, como também a importância de aperfeiçoar o Código Florestal visando atender a nova realidade rural brasileira.[23]

Diante de tudo que fora exposto, e apesar das inúmeras normas e fundamentos que alicerçavam a não alteração do código, para uma diminuição da proteção ao meio ambiente, este foi alterado, revogando sua normativa de 1965 e introduzindo a lei 12.651 de 2012, a qual, apesar de nova, apresenta evidentes mudanças na quantidade da preservação, ligada principalmente a exploração do agronegócio.

Desta feita, apesar de um crescimento econômico provável, é preciso estabelecer um entendimento inteligível no tocante ao futuro nacional, uma vez que com a produção de mais alimentos, ou *commodities* no geral, não necessariamente estamos desenvolvendo a Nação, mas apenas agrupando mais riquezas na mão de poucos, conforme os dados apresentados até aqui.

---

[22]FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Código Florestal e Política Nacional do Meio Ambiente em Risco**: breve comentário aos projetos de lei em tramitação no Congresso. Reflexões jurídicas e políticas, fev. 2010. Disponível em: <http://guilhermepurvin.blogspot.com/2010/02/codigo-florestal-e-politica-nacional-do.html.

[23]SBPC e ABC manifestam preocupação com mudanças propostas ao Código Florestal. In. ***Jornal da Ciência*** – SBPC, 5 de Julho de 2010. Disponível em: http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=71929. Na data de 05/06/2013.

Narrados todos estes argumentos, torna-se imperativo o estudo nos próximos tópicos sobre o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade, a qual deve ser elencada como ponto superior ao crescimento, uma vez que apesar de não trazer números tão positivos ao PIB, faz com que seja possível uma melhor distribuição de renda pela população, aumentando assim de maneira mais rápida o próprio IDH[24].

3. AS NUANCES E PECULIARIDADES DA SUSTENTABILIDADE E DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL

O presente estudo trabalhou até este momento, de maneira sucinta, quais foram as principais alterações sofridas dentro do código florestal brasileiro no ano de 2012, bem como quais foram os motivos que levaram a estas mudanças.

Ressaltando dentre os inúmeros motivos, que em muitos dos casos evidenciam o retrocesso na proteção do meio ambiente, tiveram como origem do desejo do agronegócio nacional em expandir sua produção, gerando mais lucros dentro da economia de exploração de alimentos e *commodities*.

Desta forma, relacionado a este tema, surge a necessidade de abordar alguns conceitos pertinentes ao desenvolvimento sustentável. Deste modo, os títulos a seguir apresentam conceitos fundamentais para uma abordagem sobre: a Sustentabilidade e o Desenvolvimento Nacional Sustentável.

Uma vez que, as mudanças na legislação não podem ser exclusivamente interpretadas sobre o viés econômico, sendo necessário que se compreenda a importância de planejamento estruturado, de médio e longo prazo, voltado ao crescimento nacional, dentro do viés da sustentabilidade.

[24] Índice de Desenvolvimento Humano, surgiuno Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e no Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), tendo como principal função medir os níveis de desenvolvimento de determinada localidade, região ou país. Este índice leva em consideração não apenas fatores econômicos, mas também igualdade social, acesso a saúde, educação, entre outros.

3.1 Da Sustentabilidade

O tema da sustentabilidade pode ser abordado de diferentes maneiras, contudo faz-se importante esmiuçar tal área do conhecimento abordando alguns pontos históricos fundamentais em seu surgimento, bem como elencar o conceito de sustentabilidade, para que em momento posterior, seja possível sua análise.

Em meados da década de 1970, surgem as primeiras preocupações, de âmbito mundial, com relação ao rápido crescimento econômico de vários países, principalmente asiáticos, do mesmo ponto que se intensifica o consumo de matérias primas, dentre as quais se pode ressaltar o petróleo.

Juntamente com os estudos sobre o crescimento e consumo desenfreado, iniciam-se as primeiras conferências e debates sobre o recém-criado princípio da sustentabilidade. Sobre o tema afirma o doutrinador Juarez Freitas[25]: "O princípio da sustentabilidade significa pensar em referências arrojadas, com respeito consciente e pleno à titularidade dos direitos daqueles que ainda não nasceram e à ligação de todo os seres, acima das coisas".

Não obstante ao conceito apresentado, variadas conferências internacionais, das quais se pode destacar a Rio-92, estabeleceram maneiras distintas de abordagem ao conceito operacional sustentabilidade. Ocorrendo em encontros deste calibre os primeiros esforços em nível mundial para luta pelo Meio Ambiente, em suas mais varias formas.

Entretanto, para fins acadêmicos, traz-se outro conceito operacional sobre o tema, o qual se revela na obra de Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável[26], deslumbrando a sustentabilidade como dever fundamental, inclusive a longo prazo, devendo todos vivenciarem e partilharem o desenvolvimento limpo e propício à saúde, em todos os sentidos, aí abrangidos todos os componentes éticos, em combinação com os elementos sociais, ambientais, econômicos e jurídico-políticos.

Por fim, traz o conceito doutrinário especifico sobre o tema, em obra voltada única e exclusivamente para o mesmo:

---

[25] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. São Paulo: Editora Fórum, 2009. p. 34.

[26] THEODORO, Suzi Huff; BATISTA, Roberto Carlos; ZANETI Izabel. **Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010. p. 99.

> Sustentabilidade trata-se do princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da Sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos.[27]

Evidente toda a explanação doutrinária, entende-se que sustentabilidade significa sobrevivência, entendida como a perenidade dos empreendimentos humanos e do planeta.

Por isso, o conceito de sustentabilidade mescla-se com o de desenvolvimento sustentável, implicando assim planejar e executar ações, sejam elas de governos ou de empresas, sejam elas locais, nacionais ou globais. Desta forma levando em conta, simultaneamente, as dimensões econômica, ambiental e social. Busca-se assim a inter-relação entre o mercado, a sociedade e os recursos ambientais: chave para a boa governança.[28]

Com a leitura do tema sustentabilidade, e todos os estudos dele decorrentes, é evidente a crise em que se encontra o sistema nacional, sendo imperioso abordar uma possibilidade de desenvolvimento nacional calcado em uma politica ambiental ativa, sem que se ignore o desenvolvimento econômico necessário.

Portanto, nos parágrafos a seguir analisaremos a possibilidade de um desenvolvimento sustentável, no qual as nações podem continuar a produzir, contudo de maneira a preservar seus Meio Ambientes, tanto naturais, culturais, como de trabalho. Possibilitando, desta forma, que as economias não necessitem interromper seus crescimentos, mas também não degradem mais do que o planeta pode suportar.

3.2 Desenvolvimento Sustentável

Destarte, traz-se a baila o conceito operacional deste nicho jurídico e ambiental, o qual serve de base para todo o estudo, demonstrando qual o norte utilizado, tanto na leitura do tema, como nas conclusões sobre ele estabelecidas.

---

[27] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. São Paulo: Editora Fórum, 2009. p. 41.

[28] Conceito retirado da **Conferência Mundial do Meio Ambiente de 1992**, também conhecida como Rio 92. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/ datas/ecologia/eco92.html. Acesso em: 31 jul. 2010.

Tem-se como conceito de Desenvolvimento Sustentável, segundo a Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD – da ONU (1987),: "é aquele que entende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades".[29]

Ainda no mesmo sentido, aborda-se a visão internacional do tema com a conceitualização de Desenvolvimento Sustentável sob a ótica do doutrinador PiñarMañas[30], este que conclui: o princípio do desenvolvimento sustentável é um verdadeiro princípio geral de direito invocável e aplicável, que habilita as administrações públicas a exercer potestades de controle e inspeção e também que obriga tanto os estados como todos os cidadãos a cumpri-lo.

Contudo, para que sejam alcançados os desejos de um desenvolvimento calçado na sustentabilidade, foram relacionados aos princípios da declaração do Rio, esta que determinou: a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada isoladamente deste.[31]

Desta maneira, a premissa básica sustentada pela maioria dos autores, é de que existe a possibilidade de conciliar a ideia de desenvolvimento com os conceitos de sustentabilidade. Tal fato ocorre porque simplesmente nos opormos ao desenvolvimento não é possível, ao menos dentro da lógica de um Estado Liberal. Logo, é preciso amortizar as diferenças, conciliar os antagonismos, apontando possibilidades de desenvolvimento, a partir de uma série de medidas, na sua maioria de proteção ao meio ambiente, ou de minimização de danos.

O problema de fundo exposto neste item não está somente no raciocínio lógico da proteção ambiental alicerçada no desenvolvimento, nem mesmo na ideia da sustentabilidade, o problema é para que exista a possibilidade da quebra do pensamento atual, em que o lucro, e somente este, é almejado. Sendo necessária para uma real mudança

---

[29] Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Relatório Final**. 1987. Disponível em: http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/. Na data de 01/10/12.

[30] PIÑAR MAÑAS, José Luis. **El desarrolosostenibel como principio jurídico**. In: CARO, SebastiánUtrera; PIÑAR MAÑAS, José Luis (Coord.). DesarrolloSostenible y protecciónde lmedio ambiente. Madrid: Civitas, 2002. p. 23-48.

[31] BODNAR, Zenildo. **A Sustentabilidade Por Meio Do Direito e Da Jurisdição.** Disponível em:http://www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revjuridica/article/viewFile/1885/1262. Na data de: 01/10/12.

de comportamento a utilização de mecanismos alternativos a pratica comercial atualmente imposta.

Diante disto, compreende-se que na atualidade ainda nos encontramos na fase do crescimento econômico, e não em seu viés de desenvolvimento. Portanto, patente à necessidade de alterarmos não apenas a proteção legislativa ambiental, a qual é muito importante, mas sim e não menos fundamental, encontrar um mecanismo viável de conciliar o desenvolvimento comum mínimo de sustentabilidade.

3.3 A Aplicação Da Sustentabilidade E Desenvolvimento Sustentável Nas Relações Do Código Florestal

Narrados os institutos da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, compreende-se nitidamente que ambos tratam de temas semelhantes, mas não se confundem. Enquanto sustentabilidade prevê um futuro sem necessariamente crescimento, o desenvolvimento sustentável busca a continuidade da produção, todavia de maneira mais igualitária, gerando riqueza de maneira mais proporcional.

Diante disto, denota-se que a mudança na legislação ocorreu principalmente para que fosse possível a ampliação do comércio e exploração agrária, mesmo que em detrimento da preservação ambiental, o que confronta tanto o instituto da sustentabilidade, como o do desenvolvimento sustentável.

Assim, e apesar de todo o paradigma mundial sobre mudanças ambientais/ climáticas, bem como a criação de princípios do não retrocesso em matéria ambiental, a legislação florestal foi considerada por muitos como um retrocesso no que tange não apenas a preservação do meio ambiente, mas também a ideia de um desenvolvimento dinamizado e igualitário.

Outrossim, em nenhum momento foram instituídas medias normativas que possibilitassem o aumento da produção agrícola familiar, ou ainda uma proteção do produtor em menor escala, restando pareados os grandes latifundiários e os pequenos produtores.

A mudança legislativa para próximas alterações, que necessitam ocorrer, poderia, baseada nos institutos citados no tópico do presente título, apresentar mecanismo mais sustentáveis, mesmo que levando em consideração um crescimento econômico e comercial relacionado a produção agrícola.

Todavia, tais mudanças devem vir capitaneadas por uma alteração de objetivo, colocando a frete uma sustentabilidade, ou mesmo um desenvolvimento sustentável e consequentemente o meio ambiente, em detrimento da exploração desregulada, baseada na alta produção, gerenciada por poucos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Narradas as mudanças do Código Florestal atualmente vigente na legislação nacional, entende-se de maneira geral, que suas alterações ocorreram no sentido de especificar quais as áreas e metragens que merecem proteção mínima pelo Estado, levando em consideração quais são os habitats em que elas se encontram, bem como quais os dimensionamentos da propriedade rural em que se encontram os ambientes a serem conservados.

Em primeira análise, pode-se concluir que a mudança na legislação é positiva, uma vez que as propriedades passam a ter caráter individualizado. Contudo, na realidade, nota-se que a mudança normativa teve o condão de reduzir de maneira evidente as metragens merecedoras de proteção, haja vista que a maioria das propriedades rurais brasileiras encontra-se estabelecida dentro dos parâmetros mínimos de proteção, fazendo com que na prática sejam reduzidas quase pela metade as áreas que necessitem ser conservadas.

Tais informações podem ser caracterizadas como um nítido retrocesso no que tange a preservação do meio ambiente como um todo, uma vez que em contraponto ao que determinam as normas internacionais, o Brasil minimizou sua proteção a margens de rios e espaços florestais dentro das propriedades rurais e urbanas.

Ademais, as mudanças no Código Florestal geraram dentro do Congresso Nacional o embate entre dois grupos políticos, liderados por ambientalistas e ruralistas, dos quais os ruralistas obtiveram maior sucesso, aprovando a nova normativa ambiental e ampliando sua capacidade de produção.

Esta mudança na legislação, em primeiro momento, acarretará em uma ampliação nos números ligados ao plantio, pecuária, exportação agrícola, entre outros. Elevando consequentemente economia nacional, principalmente no que se refere o PIB, uma vez que a indústria ligada às commodities, já representa 1/3 do produto interno bruto.

Contudo, é preciso que o Brasil se atente a dois pontos distintos abordados dentro deste trabalho, sendo eles o desenvolvimento nacional sustentável e o crescimento econômico. Uma vez que, a ampliação das áreas agrícolas não necessariamente trará benefícios ao desenvolvimento da nação, mas sim, apenas um crescimento econômico restrito a uma pequena porcentagem da população.

Dito isto, é preciso que sejam adotadas diretrizes voltadas para uma melhor distribuição de rendas e de oportunidades, e não apenas se foque em uma ampliação da economia, a qual não necessariamente trará benefícios a longo prazo, refletidos principalmente no IDH do Brasil.

REFERÊNCIAS AS FONTES CITADAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **O Código Florestal nas Cidades**. O Eco. Disponível em http://www.oeco.com.br/paulo-bessa/43-paulo-bessa/16838-oeco_10693

ARAÚJO, Nizete Lacerda .**Focalizando a lei de Inovação.** São Paulo. 2012.

ASHLEY, Patrícia Almeida. **Ética e responsabilidade social nos negócios**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

ALMEIDA, João Batista de. **A proteção jurídica do consumidor**. 3. ed. rev., atual. eampl. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. **Constituição** (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 29 jul. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4252. Disponível em http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2684447. Acesso em 03 de março de 2010.

BROWN, Lester R. **Éco- économie** – Une autre croissance est possible écologique et durable. Paris: Seuil, 2003.

BLACK, Maggie. **The no-nonsense guide to international development**.Oxford: New Internationalist, 2007

BAUMAN, Zygmunt. **Vida a crédito**: conversas com CitlaliRovurosa- Madrozo. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BODNAR, Zenildo. **A Sustentabilidade Por Meio Do Direito e Da Jurisdição.** Disponível em:http://www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/revjuridica/article/viewFile/1885/1262. Na data de: 01/10/12.

CANCLINI, **Nestor García. Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Relatório Final**. 1987. Disponível em: http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/. Na data de 01/10/12.

DAMIS, Roberta Casali Bahia; ANDRADE, Taís de Souza. **A inaplicabilidade do Código Florestal em área urbana**. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 1134, 9 ago. 2006. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8762>. Acesso em: 01 ago. 2009.

DIAMOND, Jared. **Colapso** – Como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso. São Paulo: Record, 2005.

ETZKOWITZ, Henry. **Hélice Tríplice - Universidade - Indústria** – Governo. São Paulo: EDIPUCRS,2009.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: Direito ao Futuro. São Paulo: Editora Fórum, 2009. p. 58

FUKUYAMA, Francis. **Construção de estados:** governo e organização do século XXI. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Código Florestal e Política Nacional do Meio Ambiente em risco:** breve comentário aos projetos de lei em tramitação no Congresso. Reflexões jurídicas e políticas, fev. 2010. Disponível em: <http://guilhermepurvin.blogspot.com/2010/02/codigo-florestal-e-politica-nacional-do.html>. Acesso em: 27 maio 2010.

FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental** – Sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1998.

GUIMARÃES, Roberto P. **A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento**. In. DINIZ, et. al. Gilney (Orgs). *O desafio da sustentabilidade:*um debate socioambiental no Brasil. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2001

Instituto Socioambiental – ISA (www.socioambiental.org). **Almanaque Brasil Socioambiental** – Uma nova perspectiva para entender o país e melhorar nossa qualidade de vida. São Paulo: 2004.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA,Patryck de Araújo. **Direito Ambiental na sociedade de risco***.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. -------& BELLO FILHO, Ney de Barros (orgs). *Direito Ambiental Contemporâneo.* São Paulo: Manole, 2004

LIPOVETSKY, Gilles. **O luxo eterno**: da idade do sagrado ao tempo das marcas. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

Manual de Oslo: Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico. Disponível. p. 26 em: <http://www.oecd.org/fr/presse/larecessioneuropeenneralentitleconomiemondialeselonlocde.htm>. Na data de 01/10/12.

MARX, Karl. **O capital**: crítica a economia política. 2. ed. São Paulo: Abril Cultura, 1985.

MORENO, Guilherme Palao; WACHOWICZ, Marcos. **Propriedade Intelectual:** Inovação e conhecimento. Curitiba: Juruá, 2010.

MOTOHASHI , K. **Innovation strategy and business performance of Japanese manufacturing firms**: Economics of innovation and new technology. 1998.

MEDAUAR. Odete. **Lei Federal 4771/1965. Código Florestal Brasileiro***. Constituição Federal de 1988. Lei Federal 6766/1979.* Coletânea de legislação ambiental brasileira. São Paulo: RT, 2009.

MARÉS DE SOUZA FILHO, Carlos Frederico. **Multiculturalismo e Direitos Coletivos***. In.:*SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Reconhecer para libertar:* os caminhos do cosmopolitismo cultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil.* FGV: São Paulo, 2004.

NICOLSKY, Roberto. **Empresas brasileiras se preocupam cada vez mais em inovar**. Disponível em:http://www.comciencia.br/reportagem/2004/08/04. Acesso em: 02jun, 2009 .

NUNES, LuisAntonioRizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

ODERICH, Cecília Leão César; TECHEMAYER, Augustus. **Novos Modelos de Gestão.** Disponível em: http://nutep.adm.ufrgs.br/pesquisas/novosmodelosg.html. Na data de 01/10/12.

PIÑAR MAÑAS, José Luis. **El desarrolosostenibel como principio jurídico**. In: CARO, SebastiánUtrera; PIÑAR MAÑAS, José Luis (Coord.). DesarrolloSostenible y protecciónde lmedio ambiente. Madrid: Civitas, 2002.

PADUA, José Augusto. **A insustentabilidade na agricultura brasileira***.* Disponível em:<http://www.encontroagroecologia.org.br/files/Apres_Padua.rtf>. Acesso em: 31 maio 2010.

PRIEUR, Michel. **Vérs um nouveau droit de l'énvironnement***?* Réunion mondiale des juristes et associations de droit de l'énvironnement. Limoges: Centre Internacional de DroitComparé de l'Environnement, 2003

REAL-FERRER, Gabriel. **La construcción del derecho ambiental***.*Programa de doctorado "Derecho Ambiental". Revista Eletrônica de Derecho Ambiental, Universidad de Alicante: Alicante, 2004.

REIS, Jorge Renato dos. **Educação para o consumo**. Curitiba: Multideia, 2011.

Sergio Schlesinger / FASE; Lúcia Ortiz / NAT; Camila Moreno / Terra de Direitos - CPDA-UFRRJ; CélioBermann /IEE-USP; Wendell Ficher Teixeira Assis / GESTA-UFMG - IPPUR-UFRRJ. **Novos caminhos para a um mesmo lugar**: a falsa solução dos agrocombustíveis".

SBPC e ABC manifestam preocupação com mudanças propostas ao Código Florestal. In. *Jornal da Ciência* – SBPC, 5 de Julho de 2010. In. http://www.jornaldaciencia.org.br/Detalhe.jsp?id=71929

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos**.São Paulo: Peirópolis, 2005.

SOARES, Guido Fernando. **Direito Internacional do Meio Ambiente** -Emergência, Obrigações e Responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001.

SACHS, Ignach. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio-ambiente. São Paulo: Nobel/Fundap, 1993.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento única a consciência universal. 18. ed. São Paulo: Record, 2009.

SOUMODIP, Sarkar. **O Empreendedor Inovador**. Rio de Janeiro ;Elsevier Editora, 2008 .

THEODORO, Suzi Huff; BATISTA, Roberto Carlos; ZANETI Izabel. **Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2010.

TIDD, J. **Innovation Management in Context**: Environment, Organization and Performance. InternationalJournalof Management Reviews. p.169-183, Sep. 2001.

TOMITA, Hiroshi. **Crédito de carbono para suinocultura**. Disponível em: http://www.portaldoagronegocio.com.br. Na data de 02 jun, 2009.

VIEIRA, Ricardo Stanziola Vieira. **Direitos humanos, ciência e modernidade**: uma abordagem interdisciplinar dos dilemas introduzidos pela biotecnologia no debate do direito moderno contemporâneo. Tese de Doutorado. Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas – UFSC, 2004. VIEIRA, Ricardo Stanziola Vieira & CAVEDON, Fernanda de Salles. **Socioambientalismo e Justiça Ambiental como paradigma para o Sistema Jurídico-Ambiental**: Estratégia de proteção da sóciobiodiversidade no tratamento dos conflitos jurídico-ambientais. In. Anais do XV Conpedi, Manaus, 2006.

REGULAÇÃO JURÍDICO-URBANÍSTICA SUSTENTÁVEL DAS COSTAS – PRAIAS E O DIREITO AO SOL

Para cambiar la vida, primero debemos cambiar el espacio.

Henri Lefebvre. Escritor, filósofo y educador francés.

Juliano Cesar Zanini[1]

INTRODUÇÃO

A noção de meio ambiente é complexa, mas se aprimorando, visto que os direitos de natureza ambiental vêm ganhando gradativa importância em todo mundo, criando-se uma supervalorização das questões ambientais, que merecem, por certo, grau maior e adequado de visualização e proteção por parte do legislador e operadores do direito. Com base nessa perspectiva protecionista é que se busca, a partir de uma visão crítica da urbanização e da exploração humana nas áreas litorâneas – sem se olvidar da necessidade de desenvolvimento, expansão e acomodação – uma alternativa para uma urbanização ambientalmente mais correta em áreas costeiras, com vista a um vínculo jurídico fortalecido, a fim de impedir um crescimento desordenado e exclusivamente exploratório sem a preocupação com o Ambiente e a Sustentabilidade.

As áreas litorâneas representam, para grande maioria, o que há de mais importante em termos de ambiente paisagístico *destinado ao desfrute pessoal*. As praias sempre estão associadas ao descanso, ao lazer, às férias e, de modo geral, ao usufruto desse meio de peculiar característica, principalmente em países tropicais como o Brasil. Por isso a correta exploração desses espaços é fundamental, a fim de que esse meio seja protegido de especulações imobiliárias associadas à construção civil desordenada. Ao que se nota, nesse

[1] Bacharel em Direito. Pós-Graduado em Direito Tributário pela Universidade do Vale do Itajaí-SC - UNIVALI. Advogado em exercício de 2002 a 2008. Mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí-SC na área de Direito e Jurisdição. Atualmente Servidor Público Estadual em Santa Catarina, vinculado ao Tribunal de Justiça do Estado, ocupando o cargo de Assessor de Gabinete na Vara da Fazenda Pública de Itajaí-SC, Rua Uruguai, 222, centro, Itajaí-SC. julianozanini@tjsc.jus.br. Tel.: (047) 9921-2311.

meio litorâneo, a preservação dos espaços – a fim de melhor aproveitamento das terras costeiras –, também deve ter em consideração a insolação das áreas povoadas, como modelo de uma urbanização sustentável, que deve vir de uma melhor compreensão do *desenvolvimento sustentável,* esse voltado ao bem estar, como entende Peter Brand[2], ao dizer que:

> Se bem em seus inícios se entendia o desenvolvimento sustentável com referência às condições objetivas dos sistemas de recursos naturais, agora está associado a uma ampla gama de facetas do urbano e certa subjetividade social quanto à qualidade de vida, interdependência, bem estar, inclusão e coesão social. Em outras palavras, abandonou-se a designação racional-objetiva de um campo específico de problemas espaciais (aquele associado ao espaço natural) para incorporar a interpretação ampla e qualitativa desses problemas, na compreensão integral da cidade e da vida urbana.

Contudo, a noção de 'bem estar' e 'ambiente sustentável' sempre estará em disputa dados seus interesses colidentes. O renomado jurista José Afonso da Silva explica que:

> Há na correlação renovação urbana/proteção ao meio ambiente urbano uma tensão entre valores que se opõem. De um lado a necessária e indispensável adequação da cidade aos valores do progresso, mediante a remodelação de áreas, zonas ou bairros envelhecidos e deteriorados; de outro a necessária e também indispensável preservação da memória da cidade, mediante a proteção do ambiente urbano. A renovação, assim, terá que ser comedida, a fim de manter um equilíbrio entre as duas exigências; por um lado, a preservação necessária não deverá ser estática, mas buscará mais a revitalização do antigo que sua conservação.

Portanto, o ponto chave seria o equilíbrio, sendo esse, talvez, o pior dos tormentos do homem moderno capitalista.

A fim de se chegar a uma conclusão, obviamente não exauriente de um tema tão complexo, define-se no primeiro capítulo o que é meio ambiente e a correlação que há com o urbanismo, tratando de uma breve definição. Na segunda parte, faz-se um levante da construção legal em torno do direito urbanístico no Brasil, reafirmando a importância do meio urbano nas questões ambientais. No terceiro capítulo se pretendeu mostrar a problemática decorrente da alta e crescente urbanização nas costas e advertindo para as consequências. Por fim, evidencia-se a necessidade da proteção ambiental relacionada ao

[2] BRAND, Peter Charles. La construcción ambiental del bienestar humano: Caso de Medellín, Colombia. **Economia, Sociedad y Territorio**, México, vol. III, n. 9, 2001. p. 10. "Tradução do autor".

envelope solar[3], relevando a importância da insolação, especialmente na urbanização de praias, a fim de se evitar sombreamento, o que pode ser fruto de uma expansão imobiliária desenfreada que deve ser evitada, principalmente por meio de ações municipais nos planos diretores.

O tema é atual e relavante, e o objetivo deste artigo é puramente reflexivo.

Na primeira fase de pesquisa, especificou-se o Referente[4] com a indagação: há uma regulação urbanística para as costas que evite o sombreamento em área de praias? Na segunda fase da investigação, realizou-se a fundamentação acerca da necessidade de respeito aos princípios basilares para propalada proteção.

Já na terceira fase de pesquisa foram correlacionados os fundamentos do momento da investigação, direcionando-se para a quarta fase, a de relatório de pesquisa, a qual aponta para a existência de ordenamento urbanístico, que independente ou autônomo na esfera jurídica deve ser vinculado às questões ambientais, principalmente em proteção às costas e praias, alvo de crescente expansão imobiliária. Na quinta fase de pesquisa foi realizada a avaliação do produto científico.

Para a percepção geral do Referente e para a construção deste Artigo Científico foi utilizada a base lógica do Método Indutivo[5].

1. NOÇÃO DE *MEIO AMBIENTE* E A CORRELAÇÃO URBANÍSTICA

A noção do que vem a ser meio ambiente ainda é complexa, mas tem se aperfeiçoado nesses últimos anos, onde as preocupações com as questões ambientais mostram-se mais intensas, com marcos importantes a partir da conferência de Estocolmo no ano de 1972, com a ECO-92, conferência de Johanesburgo em 2002 e, mais recentemente, no ano de 2012, a RIO+20. Por meio desses encontros, relativos às questões ambientais, esses assuntos

[3] O conceito de envelope solar surgiu, em 1980, com Knowles e Berry, professores eméritos da Emeritus School of Architecture University of Southern California, e corresponde ao maior volume que uma edificação pode ocupar no terreno de forma a permitir o acesso ao sol e à luz natural na sua vizinhança imediata.

[4] A perspectiva conceitual da Técnica do Referente foi extraída de: PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica:** Teoria e Prática. p. 81-82.

[5] A perspectiva conceitual de Método Indutivo foi extraída de: PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica:** Teoria e Prática. p. 86.

ganharam importância a nível global e vêm merecendo, por certo, uma cuidadosa atenção pelos operadores do direito e legisladores, que voltam seus olhares ao *meio ambiente*.

Como dito por Fernando de Rojas[6] *"el término medio ambiente ha suscitado diversas e interesantes controversias sobre su correcto empleo y significado...Cuestiones semánticas aparte"* – pois se questiona do uso sinônimo das palavras meio e ambiente –, *"el cocepto de medio ambiente tampoco es facilmente delimitable ni explícito, existen diversas interpretaciones del mismo".* Por essa razão uma prévia definição é importante, diante do que se pretende delinear.

A proteção ambiental está diretamente ligada a uma melhor condição de vida e por isso entendida como um direito fundamental. Vale verificar que o vocábulo urbano, como destacado por Fiorillo[7] deriva do latim *urbis*, que significa cidade e, por extensão, uma cidade só é concebível pela concentração de pessoas, seus habitantes. Em sua obra denominada Direito Ambiental Constitucional, Silva[8] ressalta que:

> [...] a proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa garantir justamente uma qualidade de vida, como um mecanismo de garantia de um direito humano fundamental, em cuja nova projeção do direito à vida se há de inserir.

É possível sustentar que o ambientalismo urbano, como disse Brand[9], procura tornar a natureza transparente e visível, numa resposta exorcizante aos medos não só da destruição ecológica, mas também de uma ordem social instável. Assim, há que se entender que o direito ambiental está para o ser coletivo – humanidade –, como também para o ser individual, este merecedor de inúmeras outras proteções fundamentais, entre as quais a um meio ambiente saudável, esse compreendido em todos os seus aspectos: cultural, social, econômico, urbanístico, paisagístico, etc. Como afirma Mola de Esteban, doutrinador espanhol citado por Fernando de Rojas[10], na prática nada é estranho ao meio ambiente.

---

[6] MARTÍNEZ-PARETS, Fernando de Rojas. **Los espacios naturales protegidos.** Navarra: Aranzadi Editorial, 2006. p. 19.

[7] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 21.

[8] SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 36.

[9] BRAND, Peter Charles. The Environment and Postmodern Spatial Consciousness: A Sociology of Urban Environmental Agendas. **Journal of Environmental Planning and Management**, Volume 42, Issue 5, 1999. p. 636.

[10] MARTÍNEZ-PARETS, Fernando de Rojas. **Los espacios naturales protegidos**. p. 20.

Para Silva[11], a expressão "meio ambiente" deve ser a mais ampla possível, abrangendo todos os aspectos possíveis que influenciem, de alguma maneira, os seres bióticos e abióticos, sob quaisquer de suas formas, visto que:

> O meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.

Ainda que haja restrições a uma definição muito ampliada do que se entende por meio-ambiente, é indiscutível que ele possui vínculos com tudo aquilo que está inserido em nosso universo e seu estudo nunca restará cingido.

Cristiane Derani[12], em sua obra intitulada Direito Ambiental Econômico, conceitua o termo *meio ambiente*, dizendo que ele:

> (...) deriva do movimento da natureza dentro da sociedade moderna: como recurso-elemento e como recurso-local. Não somente a natureza "bruta" em sua forma primitiva é meio ambiente. (...) É um conceito que deriva do homem e a ele está ligado, porém o homem não o integra. O fato de o homem não constituir o conceito de meio ambiente não significa que este conceito seja menos antropocêntrico; muito pelo contrário, ele mostra exatamente o poder de subordinação e dominação do mundo exterior objeto de ação do "eu ativo". Isso significa que o tratamento legal destinado ao meio ambiente permanece necessariamente numa visão antropocêntrica, porque essa visão está no cerne do conceito de meio ambiente.

Observa-se, assim, que o meio ambiente possui uma abrangência muito maior do que se possa reduzir ou prever. Ele está inserido na própria condição humana e em sua relação com o espaço em que vive. A proteção, portanto, deve estar diretamente ligada *ao ser*. Por sua vez, as lides em torno das questões ambientais dependerão muito das interpretações dos julgadores, legisladores e administradores, e do comprometimento desses com a vida em sentido amplo e com o conhecimento maduro do que vem a ser *meio ambiente*. Assim, pode-se deduzir que a expressão *meio ambiente* não exprime somente o conjunto de condições naturais e de influências que atuam sobre os seres humanos e demais organismos vivos, exprime, igualmente, as condições físicas impostas pelo próprio homem, e às alterações que esse produz, as quais o influenciam diretamente, trazendo condições ambientais não naturais.

---

[11] SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 20.

[12] DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3ª ed. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 75.

A doutrina já vem reconhecendo um distinção que está além da definição estabelecida pelo constituinte brasileiro de 1988, além da simples referência natural tutelada no art. 225, *caput* e § 1º [13]. Assim, concebem-se outras três formas de meio ambiente relacionados por José Afonso da Silva[14]: (a) o *cultural*, formado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico e científico (art. 216 da CF/88); (b) o do *trabalho*, caracterizado pelas condições de salubridade e segurança que envolvem as atividades laborais (art. 200, inc. VIII, da CF/88); e (3) o *artificial*, integrado pelo espaço urbano construído (arts. 182 e 225, da CF/88).

A Lei n.º 6.938/81, que inicia a Política Nacional do Meio Ambiente, considera o ambiente como *patrimônio público,* pautando-se pela racionalização do uso do solo (arts. 2º e 4º), e não fez nenhuma distinção entre as modalidades ambientais quando da definição insculpida no art. 3º, inc. I[15], assim, como sustenta Hogo Nigro[16] "*tudo que diga respeito ao equilíbrio ecológico e induza a uma sadia qualidade de vida, é, pois, questão afeta ao meio ambiente"*, sob tal premissa pode-se afirmar o urbanismo como matéria ambiental relevante, bem como o acesso ao Sol.

A noção de se proteger simplesmente belas paisagens já é descabida. Albergaria[17] sustenta, de maneira mais abrangente, que o Direito Ambiental visa não somente a proteção dos microbens isolados, e estabelece um "*novo paradigma do direito ambiental: uma visão holística que considera como um todo: rios, ar, fauna e flora e, como tal, deve ter a sua proteção jurídica. O meio ambiente, por si, é um macrobem, que engloba os microbens".*

---

[13] 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. § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

[14] SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 21.

[15] Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, 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;(...).

[16] MAZZILI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p.122.

[17] ALBERGARIA, Bruno. **Direito ambiental e a responsabilidade civil das empresas.** Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 49.

Hoje os ambientalistas e juristas têm que pensar em integração do direito ambiental com outras áreas de abrangências cientificas que lhe dão respaldo, como a geográfica, biológica, social, paisagística, urbanística, etc. Ao se tratarem outras áreas das ciências de maneira apartada do ramo do direito, fazem com que questões relevantes sejam desconsideradas. Portanto, uma melhor integração entre as várias ciências só viria enriquecer e fortalecer os conceitos que devem ser estabelecidos para a devida proteção do Meio Ambiente e entre estas está o urbanismo.

Ángel Manuel Moreno Molina[18], ao fazer introdução a sua obra Urbanismo y Medio Ambiente traduz o descontentamento das tratativas desconexas entre o *direito ambiental* e o *direito urbanístico* na Espanha, tanto no ramo doutrinário como no legal, o que para ele contribui para que não se fixe de maneira necessária a integração entre proteção ambiental e ordenação urbanística. Nada é diferente no Brasil, onde a falta de integração também é um problema. Muitas vezes o direito urbanístico é tratado como se fosse um ramo apartado das ciências jurídicas e não é sequer tratado nas universidades, ou quando muito de maneira superficial. A autonomia desse ramo do Direito – DIREITO URBANÍSTICO – é controvertida, diante da discussão que a doutrina nacional faz, ora tratando dele como um sub-ramo do Direito Administrativo, outras como parte do Direito Econômico e, por vezes, como espécie do gênero Direito Ambiental. Alguns, contudo, confirmam a autonomia desse ramo do direito pelo fato de conter método e sistematização científica próprios, ordenamento peculiar e autonomia didática[19]. Sendo assim, importa criar uma cultura de integração entre vários ramos para adequada sustentabilidade, no caso, unindo ciências urbanas, jurídicas, sociais e ambientais. Deve-se considerar ainda, por prudência, o direito urbanístico como um *ramo multidisciplinar do direito*, o qual, com o tempo, irá consolidar suas próprias instituições. Nesse sentido, afirma SILVA[20] que:

> O estudo das relações do Direito Urbanístico com outras disciplinas jurídicas reveste-se de muita importância, no caso brasileiro, porque, suas normas, na grande maioria devem ser identificadas em instituições jurídicas pertencentes a outros ramos do Direito, daí seu caráter multidisciplinar.

---

[18] MOLINA, Ángel Manuel Moreno. **Urbanismo y medio ambiente**: Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, 2008.

[19] PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. Elementos de Direito Urbanístico. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1981, p. 52-53 *apud* FEDERIGHI, Wanderley José. Fiscalidade Urbanística. São Paulo: Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, vol. 34, p. 145.

[20] SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 47.

Independentemente de como seja definido o direito urbanístico, subespécie ou gênero próprio, vê-se que esse é essencial à construção e ratificação de um ambiente equilibrado, saudável e, por assim dizer, sustentável.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO

Como ensina Hely Lopes[21], as exigências urbanísticas desenvolveram-se de tal modo que sua influência nas concentrações civilizadas passou a exigir soluções jurídicas. Aí se criou o Direito Urbanístico, visto pelo doutrinador como "*ramo do Direito Público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo"*. Na amplitude desse conceito, Silva[22] inclui todas as áreas em que o homem exerce em conjunto com outros seres qualquer de suas quatro funções essenciais na comunidade: habitação, trabalho, circulação e recreação, sendo excluída pelo autor somente áreas agrícolas. Como traduz Tyler[23], do ponto de vista ambiental:

> Las áreas urbanas son algo parecido a aspiradoras gigantes, que succionan gran parte de la materia, de la energía y de los recursos vivientes del mundo, y que expelen contaminación, residuos y calor. Como consecuencia de ello, tienen una gran huella ecológica[24] que se extiende más allá de sus límites.

José Afonso Silva[25] anota que as normas urbanísticas no Brasil não atingiram ainda um grau adequado de unidade substancial, como na Itália, França, Alemanha e na Bélgica, pois se acham espalhadas em diversos diplomas legais, muito embora a Constituição Federal de 1988 tenha aberto importante espaço para isso.

---

[21] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 6° ed., 2° tiragem, São Paulo: Malheiros, 1993, p. 380.

[22] O objeto do urbanismo se amplia desse modo até incluir não somente a cidade mas todo o território, tanto o setor urbano como o rural. Assim, o urbanismo se apresenta como ciência do estabelecimento humano, preocupando-se substancialmente com a racional sistematização do território, como pressuposto essencial e inderrogável de uma convivência sã e ordenada dos grupos de indivíduos que nele transcorre sua própria existência, ou, em outras palavras, o urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana" (SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro, 6° ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 27)".

[23] MILLER JUNIOR, George Tyler. **Ciencia Ambiental:** Desarrollo sostenible. Un enfoque integral. 8ª ed. México: Cengage Learning Latin America, 2007. p. 99.

[24] La *huella ecológica* é um indicador agregado definido, por autores espanhóis, como «el área de territorio ecológicamente productivo (cultivos, pastos, bosques o ecosistemas acuáticos) necesaria para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos por una población dada, con un modo de vida específico, de forma indefinida» (WACKERNAGEL, Mathis; REES, William E. Nuestra huella ecológica: reduciendo el impacto humano sobre la Tierra. Chile: Lom Ediciones, 2001). Seu principal objetivo é avaliar o impacto sobre o planeta de uma certa maneira ou modo de vida e compará-la com a biocapacidade do planeta. Por isso, é um indicador-chave da sustentabilidade.

[25] SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6 ed. São Paulo: Malheiros. p. 50.

Direito Urbanístico brasileiro, como dito outrora, não tem, ainda, uma relevante autonomia no meio jurídico, muito embora alguns sustentem isso, mas possui normas jurídicas, ainda que dispersas, que já detém institutos e princípios próprios.

À semelhança do Direito Ambiental, o Direito Urbanístico vem se aprimorando por força de outras questões fundamentais integrantes, como as das novas teorias Geopolíticas ou de Política Ambiental. A correlação urbana X ambiental na Constituição Federal de 1988 pode ser visualizada no artigo 225 e 182, ao iniciar o capítulo referente à política urbana; artigo 21, inc. XX, que prevê a competência material da União Federal de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos; no art. 5º, inc. XXIII, entre outros.

De acordo com a Constituição Federal, a competência para legislar sobre direito urbanístico é da União, dos Estados e do Distrito Federal (art. 24, inc. I). Aos Municípios compete *"promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano"* (art. 30, inc. VIII).

Para direcionar as legislações municipais, onde de fato se concretizam e se desenvolvem com maior ênfase as garantias ambientais e urbanísticas, criaram-se as Leis de Parcelamento Urbano e do Estatuto das Cidades, a fim de disciplinarem a garantia constitucional do art. 182 e 183 da CF/88, por meio da Lei n. 6.766/79 e n. 10.257/01. Mas o Plano Diretor municipal só foi estabelecido como obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, sendo definido como o "instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana", que expressa as "exigências fundamentais de ordenação da cidade", com base nas quais se afere o cumprimento da função social da urbe, mecanismo de controle urbano de fundamental importância para elas.

Outras leis relevantes são o Decreto-Lei n.º 3.365/41, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública; a Lei n.º 4.132/62, que dispõe sobre a desapropriação por interesse social; o Decreto-Lei n.º 271/67, que dispõe sobre a concessão de direito real de uso; a Medida Provisória n.º 2220/01, que dispõe sobre a concessão de uso especial; e a Lei n.º 12.727/12 (Novo Código Florestal). Dessa última, destaca-se o art. 11-A, que dá à Zona Costeira evidência de patrimônio nacional nos termos da constituição, revelando a

importância das áreas litorâneas e o dever de sua exploração sustentável, condizente com os objetivos do presente estudo.

O Decreto Federal nº 5.300/2004 também possui importante destinação, pois orienta que a orla marítima deve ter um processo de caracterização socioambiental, classificação e planejamento da gestão. Ele também salienta que os empreendimentos a serem desenvolvidos nas zonas costeiras devem ter um planejamento integrado com devida infraestrutura, que pode ser entendida sob vários aspectos.

Por tais diretrizes, regulariza-se, por assim dizer, o meio ambiente artificial, e que obviamente foi ou será impactado pelo homem ao inserir-se no meio natural. Essa modalidade de ambiente artificial se forma pelo espaço urbano construído que, segundo José Afonso da Silva[26], comporta subdivisão em: a) **espaço urbano fechado**, que abrangeria as unidades edilícias com regulamentações urbanísticas limitadas, que podem ser interferidas pelo direito de construir, restringindo o aproveitamento do solo e regulamentando edificações, isso: *"visando assegurar a qualidade de vida para os moradores quanto à insolação, iluminação e aeração dos espaços livres reservados nos lotes, evitando que moradias sejam devassadas por outras".* E por b) **espaço urbano aberto:**

> composto pelos equipamentos e bens públicos ou sociais criados para servir às unidades edilícias (...) consistentes nas áreas geográficas, de terra ou de água, que circundam os espaços edificados, e que exercem influência direta na qualidade de vida urbana (ruas, avenidas, pontes, rios, viadutos, túneis, parques, praças, jardins, lagos, áreas verdes, espaços livres, etc.).

Como define Silva[27], em outra obra, o direito urbanístico é um conjunto de normas que abarca normas gerais, de competência legislativa da União, hoje consubstanciadas no Estatuto da Cidade; normas suplementares de cada Estado de pouca expressão e normas municipais, também de caráter suplementar.

Américo Luís Martins da Silva, citado por Lammêgo U. Bulos[28], conduz à seguinte ilação:

> O urbanismo é incumbência de todos os níveis de governo e se estende a todas as áreas da cidade e do campo, onde as realizações humanas ou a preservação da natureza possam

[26] SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2ª ed., 3ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 1998. p. 152

[27] SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p.44.

[28] BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 126.

> contribuir para o bem-estar individual e coletivo. Mas, como nas cidades se concentram as populações, suas áreas exigem mais e maiores empreendimentos urbanísticos, visando oferecer o maior bem para o maior número, que é objetivo supremo do moderno urbanismo.

Depreende-se que os Municípios são, hoje, notoriamente, os maiores agentes das garantias constitucionais urbanísticas, pois é nas cidades que se dão as mais relevantes modificações ambientais e onde os seres se integram cotidianamente ao meio onde vivem. Nesse sentido, foi editada a Lei Federal n. 10.257/01, o Estatuto das Cidades, que preencheu a lacuna de executoriedade necessária para que a política urbana tivesse seu início no Brasil, com parâmetro nas disposições constitucionais, por ele devem ser concretizadas as mais relevantes proteções urbanísticas-ambientais, contudo, a lei não faz qualquer menção de destaque às áreas costeiras.

Especificamente no âmbito costeiro, está a Lei Federal n. 7.661/88, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Esta lei, subordinada às diretrizes ambientais da Lei n. 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), em seu art. 3º, faz menção ao dever de proteção das praias, eis que é meio definido como prioritário à conservação e proteção, fazendo referência ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, que deveria prever o zoneamento e exploração dessas regiões. Contudo, a ligação entre tais normas traduz muito mais a idéia de proteção paisagística, diretamente relacionada no perfil terra-mar até o limite de outro ecossistema que não haja areia (art. 10 da citada lei), contudo, sem propriamente adentrar em diretrizes para zonas margedoras. Essa norma deixa tal controle, ainda, a órgãos próprios como o CONAMA e SINAMA, como expõe o art. 5º, *vide*:

> Art. 5º O PNGC será elaborado e executado observando normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente, estabelecidos pelo CONAMA, que contemplem, entre outros, os seguintes aspectos: urbanização; ocupação e uso do solo, do subsolo e das águas; parcelamento e remembramento do solo; sistema viário e de transporte; sistema de produção, transmissão e distribuição de energia; habitação e saneamento básico; turismo, recreação e lazer; patrimônio natural, histórico, étnico, cultural e paisagístico.
>
> § 1º Os Estados e Municípios poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto nesta lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos.
>
> § 2º Normas e diretrizes sobre o uso do solo, do subsolo e das águas, bem como limitações à utilização de imóveis, poderão ser estabelecidas nos Planos de Gerenciamento Costeiro, Nacional, Estadual e Municipal, prevalecendo sempre as disposições de natureza mais restritiva.

Observa-se, pelos dispositivos acima, que a regularização das áreas costeiras é delegada à legislação Estadual e Municipal, e nessa última que se concentram as maiores responsabilidades. Apesar de estarem bem delineadas as diretrizes principiológicas do que deve ser seguido para regulamentação jurídica das zonas costeiras – a fim de que tenham um desenvolvimento sustentável –, na prática, o que ocorre é que pouco se vê desses mecanismos legais de controle aplicados. O governo federal até lançou um projeto onde afirma a sua preocupação com o gerenciamento integrado das zonas costeiras, chamado "Projeto Orla[29]", o que, inclusive, encontra suporte no âmbito internacional na Agenda 21, cap. 17 e em outros documentos da Organização das Nações Unidas (ONU), do qual o Brasil é parte. O pensamento foi de difundir as importâncias do litoral brasileiro, mas, ao que se nota, na grande maioria das praias já urbanizadas, pouco se aplicam os princípios protecionistas difundidos a esse ambiente tão importante.

3. CONCENTRAÇÃO URBANA NO LITORAL E O MEIO AMBIENTE

Após a Revolução Industrial acontece o maior *"boom"* populacional da história, a maior explosão demográfica. Os centros urbanos crescem rapidamente e, consequentemente, nesses últimos 50 anos também ocorre uma explosão no crescimento das cidades, em número e tamanho.

Maria Sposito[30] comenta, com propriedade, as consequências da Revolução Industrial sobre as cidades e a posição do Estado, as quais são visíveis até hoje:

> Contribuiu para esse crescimento das cidades, que denotava uma desordem muito grande na paisagem e na malha urbana, o fato de que houve um abandono das formas de controle público sobre o espaço contruído. O Estado não elaborava mais planos, nem regulamentos, e nem fiscalizava as formas pelas quais a cidade vinha sendo produzida. Ele próprio passou a ser um especulador, vendendo terrenos públicos para pagar suas dívidas. A classe dominante aproveitou para realizar seus investimentos imobiliários.

Assim, percebe-se que estamos enfrentando o maior e mais rápido crescimento da população urbana no mundo. Este fenômeno é conhecido como expansão urbana ou "urban

---

[29] BRASIL. **Projeto orla**: fundamentos para gestão integrada. Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MMA, 2006. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/11_04122008111238.pdf>. Acesso em 27 novembro 2013.

[30] SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urnbanização**. 10ª edição. São Paulo: Contexto, 2000. p. 67.

sprawl". Os autores Chris Couch, Gerhard Petschel-Held e Lila Leontidou[31] tratam bem dessa expressão e desse acontecimento na obra *Urban Sprawl in Europe*: *Landscape, Land-Use Change and Policy*, avaliando o desenvolvimento urbano, que dizem ser descontrolado e descontínuo sem levar em conta os efeitos sociais e ambientais. O termo também é conhecido em outra doutrinas como «desparrame urbano»[32].

Um ponto marcante para esse *super crescimento desordenado* foi, justamente, o implemento de melhores condições sanitárias e sociais dos grandes centros, mais complexos, os quais se formaram a partir da Revolução Industrial. As cidades se tornaram atrativas, e os agrupamentos maciços se tornaram inevitáveis, com também a problemática urbana (transporte, moradia, lazer, segurança, qualidade de vida etc).

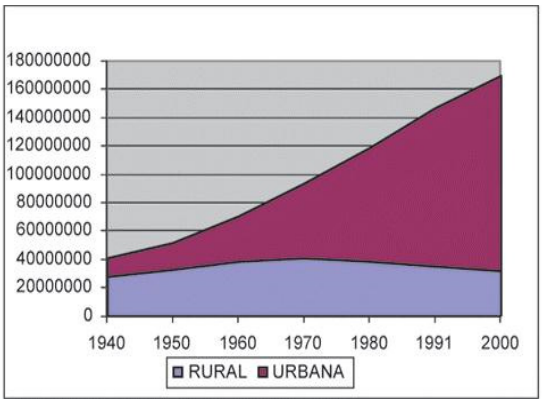
Constatações de um elevado e súbito crescimento populacional em centros urbanos devido ao êxodo rural, entre outros fatores, ainda que não seja o ponto chave desse trabalho, possui importância de fundo e reflete diretamente na problemática urbana que será tratada ao final. Fausto Brito[33] aponta que a grande expansão urbana no Brasil, como um componente fundamental das mudanças estruturais na sociedade brasileira, ocorreu na segunda metade do século XX. Portanto, o rápido processo de urbanização é um fenômeno estrutural relativamente recente, tendo o seu auge medido pela velocidade do crescimento da população urbana, entre os anos 1950 e 1970, conforme pode ser visualizado nos gráficos colacionados pelo citado autor, que os extraiu do site do IBGE[34] (Gráficos 1 e 2):

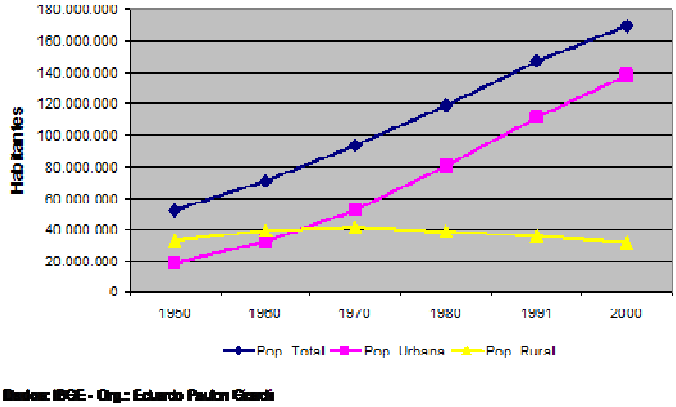
[31] COUCH, Chris; PETSCHEL-HELD, Gerhard; LEONTIDOU, Lila. **Urban Sprawl in Europe**: Landscape, Land-Use Change and Policy. New York: Wiley, 2008. 269 pág.

[32] LARA, Juan. El desparrame urbano. **Boletín de Economía**. Puerto Rico, Volume VI, Número 1, janeiro/2002. Disponível em: < http://economia.uprrp.edu/vol%206%20num%201.pdf>. Acesso em: 27 novembro 2013.

[33] BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n57/a17v2057.pdf>. Acesso em: 02 dezembro 2013.

[34] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE. **Mapas de distribuição da população 2000.** <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geodesia/sirgas_comb/graficos.shtm>. Acesso em: 02 dezembro. 2013.





Essa migração em massa para grandes centros urbanos não é diferente em outros locais do mundo, onde os indicadores são iguais.

Ocorre que a repercussão desse crescimento sempre foi produtivista e voltada ao desenvolvimento, preocupando-se muito pouco com as questões ambientais. Nesse ponto, destaca Ángel Manuel[35] que:

> Lo que ocurre es que el urbanismo tradicional o *clásico* se centró principalmente en la *producción* de la ciudad y de tejido urbano en la ampliacón de las poblaciones, y por lo tanto está animado por un espíritu *productivista* o *desarrollista* de la urbe, sin preocuparse específicamente por sus efectos y repercusiones ambientales, lo que hoy llamaríamos en la jerba ambientalista *el impacto* ambiental. En ese estadio de su evolución histórico-dogmática, el urbanismo no fue percibido como un *problema* para el medio ambiente.

A par disso, sustenta o autor[36] que hoje, em função das problemáticas visíveis da super-concentração urbana, "se ha abierto paso de ese modo lo que se ha venido en denominar el urbanismo sustentable, expresión feliz que se repite en documentos de soft law, congresos de urbanistas y contribuciones académicas del más variado signo disciplinar.

É essa a visão que se projeta, de um urbanismo sustentável, que possa ser harmonioso e confortável a todos.

Como já dito, por questões históricas, climáticas, paisagísticas, entre outras, é a faixa costeira uma das regiões que representa maior crescimento concentrado. Por conhecimento

---

[35] MOLINA, Ángel Manuel Moreno. **Urbanismo y medio ambiente**. las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible. Universidad Carlos III de Madrid. Ed. Tirant lo Blanch. Valência, 2008. p. 18.

[36] MOLINA, Ángel Manuel Moreno. **Urbanismo y medio ambiente**. p. 19.

dos fatos históricos, Moraes[37] lembra que em todas as áreas coloniais, o colonizador chegou inicialmente nas novas terras por via marítima, entende-se por que as zonas litorâneas foram as primeiras a conhecer núcleos de povoamento. Assim, todos os fluxos de colonização do Novo Mundo partiram de centros de difusão assentados na costa, o que permite uma consolidação urbana maior nas áreas litorâneas. O IBGE publica essa estatística dizendo que "As áreas próximas ao litoral são as mais intensamente povoadas, resultado do processo histórico de ocupação do Brasil. Ali estão as maiores densidades demográficas e os municípios mais populosos"[38].

Na atualidade parece não ser este o único ponto para migração em áreas exclusivamente litorâneas, pois tem se busca muito mais o interesse econômico à fixação de moradia, relacionado ao trabalho. Contudo, inevitavelmente haverá sempre muita busca por essas regiões litorâneas, ainda que sob o aspecto sazonal, pela referência do lazer e turismo.

O próprio Governo Federal reconhece a importância litorânea dado as condições históricas de exploração ao lançar o Projeto Orla[39] de onde se extrai que:

> Em todo globo, o litoral tende a apresentar índices de densidade demográfica mais elevados do que os espaços interiores, tendência que é reforçada em países de formação colonial – como o Brasil – onde a ocupação do território ocorreu no sentido da costa para o interior. Assim, seguindo o padrão internacional, o território brasileiro apresenta significativa concentração populacional e de atividades produtivas na zona costeira, com uma densa rede de cidades espalhada pelo seu vasto litoral. Cerca de um terço da população brasileira habita a beira-mar e quase metade reside a menos de 200 quilômetros da costa, onde também estão localizadas as mais importantes instalações industriais do país.
>
> Outro fator a ser considerado na zona costeira, refere-se à presença de equipamentos públicos e privados, e instalações especializadas de apoio às atividades de exploração *offshore* de óleo e gás, que embora não estejam diretamente localizadas no espaço da orla marítima; exercem forte pressão sobre ela, requerendo cuidados especiais, principalmente pelos aspectos conflitantes com a beleza cênica.

Devido a fatores históricos relacionados à ocupação do território brasileiro e seguindo a tendência mundial da população em ocupar predominantemente áreas próximas

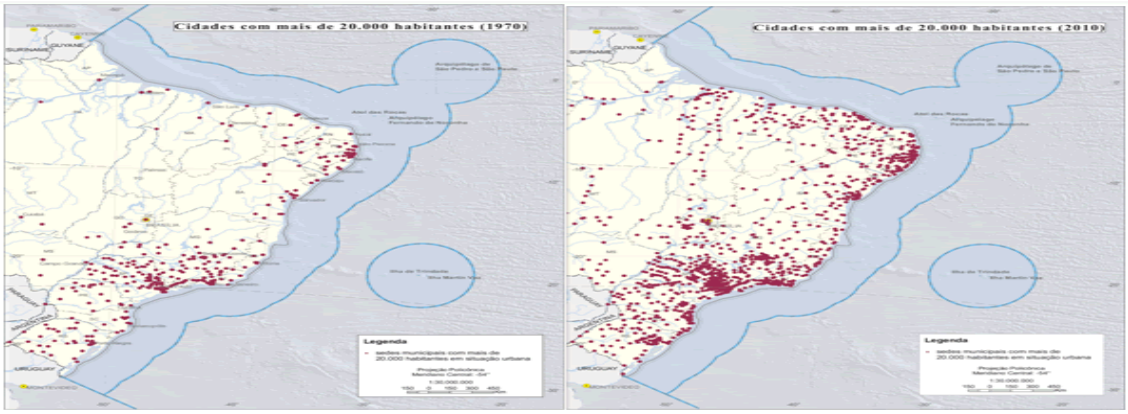
---

[37] MORAES, Antônio Carlos Robert. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil:** elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1999.

[38] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE. **Mapas de distribuição da população 2000.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/mapas_doc1.shtm>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2014.

[39] BRASIL. **Projeto orla**: fundamentos para gestão integrada. p. 11.

ao litoral, o Brasil, segundo dados do IBGE[40] apresenta 26,6% da população em municípios da zona costeira, o equivalente a 50,7 milhões de habitantes. Segundo esse instituto, cerca de 1/3 da população brasileira está distribuída nessa área. Parte dessa população está ocupada em atividades, direta ou indiretamente, ligadas ao turismo, produção de petróleo e gás natural, pesca e serviços que atendem à dinâmica econômica gerada por esses municípios e outros próximos, podendo ser visualizado nos mapas abaixo a explosão demográfica das regiões costeiras em detrimento ao resto do país dos anos de 1970 a 2010:



Essa é uma das razões determinantes do motivo do litoral brasileiro sofrer muito mais com a degradação humana. Prova disso é a reconhecida degradação que houve da mata atlântica que revestia a costa Brasileira, instituindo-se, inclusive, uma lei própria para sua proteção (Lei n. 11.428/06), a fim de que não fosse totalmente extirpada.

Outro fator dominante é a questão climática, que atrai não somente o turismo, como também pessoas dispostas a fixar residência na costa, onde podem desfrutar das praias e do calor (sol), atrativos próprios do litoral. E são justamente elas, as praias, como fonte de desfrute de sol e mar, os lugares que devem ter a maior preocupação ambiental-urbanística. E quando se fala em praias não se deve ter aquela ideia estabelecida pelo art. 10, § 3.º, da Lei n.º 7.661/88, que contempla apenas a faixa de areia, mas a palavra, quando tratada

[40] IBGE em parceria com a Marinha do Brasil lança o Atlas Geográfico das Zonas Costeiras e Oceânicas. **IBGE – Sala de imprensa**. Brasília, 5 dez 2011. Disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2036>. Acesso em: 20 junho 2013.

nesse texto, deve trazer à mente todo um contexto que avança por entre a costa, numa faixa que é definida como Zona Costeira[41].

A Zona Costeira é o espaço de transição entre a terra e o mar, e que pode ser influenciada tanto por processos continentais como oceânicos. Ela se é formada na área de interação direta, entre os componentes da Geosfera (continente), Hidrosfera (águas doces e salgadas) e Atmosfera. Para melhor definir litoral, Moraes[42] *"afirma ser uma zona de usos múltiplos, pois em sua extensão é possível encontrar variadíssimas formas de ocupação do solo e a manifestação das mais diferentes atividades humanas"*.

No Brasil essa faixa litorânea possui uma extensão de cerca de 8.500 km e incluem 405 municípios, definidos pelo PNGC (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro). Vale ressaltar que a Zona Costeira do Brasil é definida na Constituição Federal como "Patrimônio Natural" (art. 225, §4º) cuja *"utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais*[43].

Além da exploração dos recursos marinhos, entre outros, as zonas costeiras possibilitam a circulação de bens e pessoas por meio das vias marítimas. A utilização desse espaço importa tanto à questão do lazer, quanto à econômica, o que o torna único, com características naturais e de ocupações próprias, e com atividades que lhe são exclusivas. A zona costeira possui um diversificado conjunto de ecossistemas de alta relevância ambiental, que vai desde mangues, restingas, campos de dunas, estuários, recifes de corais e outros ambientes importantes do ponto de vista ecológico, o que caracteriza o litoral como área de imensa riqueza de bens e recursos naturais e ambientais.

A busca pelos espaços costeiros muitas vezes resulta no conflito de interesses particulares e privados com os ambientais. Como destaca Andriguetto Filho[44]:

---

[41] A zona costeira brasileira, compreende uma faixa de 8.698 km de extensão e largura variável, contemplando um conjunto de ecossistemas contíguos sobre uma área de aproximadamente 388.000 km². Abrange uma parte terrestre, com um conjunto de municípios selecionados segundo critérios específicos, e uma área marinha, que corresponde ao mar territorial brasileiro, com largura de 12 milhas náuticas a partir da linha de costa. (BRASIL. **Projeto orla**: fundamentos para gestão integrada. p. 24).

[42] MORAES,. Antônio C. R. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil**. elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1999. p. 29.

[43] MORAES,. Antônio C. R. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil**. elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1999. p. 109.

[44] ANDRIGUETTO FILHO, José Milton. Das "dinâmicas naturais" aos "usos e conflitos": uma reflexão sobre a evolução epistemológica da linha do "costeiro". **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Curitiba, n. 10, jul./dez. 2004. p. 190.

> Talvez como resultado de tudo, a zona costeira é caracterizada pela competição intensa por recursos e espaços terrestres e marinhos, por vários grupos de interesse, o que frequentemente resulta em conflitos severos e destruição da integridade funcional do sistema de recursos.

Segundo Moraes a área é visualizada como suporte da crescente urbanização e desenvolvimento de importantes zonas industriais, comerciais e turísticas, que devido às suas belezas paisagísticas é constatada uma forte tendência à diversificação do uso e ocupação do solo.

Assim, a ocupação desordenada desse espaço costeiro é, sem dúvida, uma preocupação, e já é destacada pelo Ministério do Meio Ambiente, no já denominado Projeto Orla, sendo relevante não somente em vista dos fatores paisagístico, mas também devido aos interesses econômicos e sociais.

Como alerta Antunes[45]:

> A costa brasileira, por força de expressa disposição constitucional (art. 225, §4º), é um espaço territorial submetido a regime especial de proteção. Justifica-se esta determinação constitucional, pois desde os primórdios da colonização portuguesa tem sido muito intensa a pressão exercida sobre os ecossistemas costeiros. Relembre-se que a maior parte da população brasileira está assentada ao longo do litoral; dos dezessete estados que são banhados pelo mar, quatorze possuem suas capitais no litoral. A enorme extensão do litoral brasileiro faz com que ali se encontre toda uma grande variedade de ecossistemas.

Diegues[46] considera que é fundamental que o Estado tenha um projeto de regulamentação do uso desse espaço, levando em conta as vocações naturais desse ecossistema, sem perder de vista a produção de alimentos, a preservação ambiental, a recreação e a melhoria de condições de vida das populações que vivem nesse meio. Compreende-se que nesse norte devem ser aplicadas as legislações correlatas à adequação desse espaço.

Assim, a concentração urbana, motivada por diversos fatores já citados, faz com que a busca por espaços no litoral se dê de forma intensa e competitiva, atraindo a especulação imobiliária, que busca infundir empreendimentos multifamiliares com maior aproveitamento de espaço possível, os condomínios verticais e horizontais. Essas construções, se não estiverem bem ordenadas, podem provocar uma série de problemas urbanos-ambientais. As

---

[45] ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999. p.136.

[46] DIEGUES, Antônio Carlos Santana. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 2001. p. 36.

construções verticais afetam diretamente a paisagem e um dos problemas desse tipo de construção é o sombreamento. Os condomínios horizontais também podem ser um problema nas zonas costeiras. Como comenta Sposito[47], esse tipo de instalação provoca o aparecimento de áreas que não se ligam pelo fluxo normal das malhas viárias das cidades, criando pontos isolados e separados do entorno por muros. Assim, essa forma de ocupação urbana feriria dois dos princípios fundamentais das cidades: *unidade e integração socioespacial.*

Por isso a ocupação ordenada dos espaços, sob a fiscalização dos municípios, é tão importante, a fim de que se busque a devida ordenação urbanística em vista à sustentabilidade, diretamente ligada à qualidade de vida dos munícipes, em busca sempre da minimização dos impactos ambientais.

4. IMPORTÂNCIA DO SOL E O *ENVELOPE SOLAR* NO MEIO URBANO LITORÂNEO

Antigas civilizações, como a grega, a romana, outras no continente asiático, e na América pré-colombiana, tinham o Sol como referencial para as suas atividades religiosas. Conheciam todos os seus movimentos, os diários e os sazonais, e adaptaram os seus abrigos e costumes, projetando as edificações e os seus traçados urbanos em função desses movimentos, em busca do conforto térmico, a ponto dele, o SOL, ser divinificado.

Com a publicação da Carta de Atenas, em 1933, o planejamento urbano passa a dar significativa importância à insolação. O documento preconizava a organização da cidade a partir de quatro funções básicas: trabalhar, habitar, circular e cultivar o corpo e o espírito, basicamente o gérmen da idéia da zonificação. Neste contexto, o documento de divulgação conhecido como “Carta de Atenas”, resultado do IV CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna de 1933), definia como elementos do urbanismo o sol, o verde e o espaço e que por meio da organização dessas quatro funções, autônomas entre si, dar-se-ia a organização da sociedade na cidade contemporânea.

A frase célebre de que ‘todos querem seu lugar ao sol’ é oportuna. Quando se fala em proteção urbanística-ambiental pouco se fala de proteção à insolação, muito embora este

[47] SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Cidades Médias – Produção do Espaço Urbano e Regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. pp. 175-197.

fator seja de especial relevância quando se trata da proteção ambiental das praias. Muitos lugares do litoral brasileiro devido à expansão imobiliária descontrolada têm influenciado negativamente na insolação de praias ao longo da costa. Gigantescos prédios na orla, sem qualquer planejamento, acabam por produzir um sombreamento em uma das áreas em que o sol deveria ser visto como bem ambiental maior e provocando desconforto pela falta de planejamento urbano provocado pelo mesmo sombreamento devido à baixa extensão da malha viária.

O mesmo processo (falta de preservação das costas mar) é detectado em outros países como a Espanha, que em edição do próprio governo[48], pelo Ministério do Meio Ambiente, revela sua preocupação, alertando que:

> Otro proceso preocupante es la destrucción del ecotono de la costa mediterránea, sustituyendo territorios vivos por playas muertas, extremadamente vulnerables en fenómenos relacionados con el cambio climático. La situación de vías de acceso rodado en paralelo a la costa, la ocupación de la franja de contacto tierra-agua por edificaciones o zonas asfaltadas o cementadas, la eliminación de cualquier tipo de vegetación, conduce a crear una franja de contacto sin capacidad de renovación natural. Los riesgos para la salud de estas playas y costas biológicamente inertes son también relevantes en un país en el que el turismo tiene gran importancia econômica.

A tendência ao adensamento e à verticalização dos grandes centros urbanos acaba por comprometer o acesso das edificações ao sol e à luz, consequentemente afetando as pessoas. O baixo aproveitamento da energia solar, em sistemas passivos e ativos, tem resultado, por exemplo, na frequente necessidade de usar climatização e iluminação artificiais durante todo o ano, como apontam congressos sobre o assunto energético[49], o que acaba afetando o ambiente negativamente.

O conceito de acesso solar pode ser definido pela variação da trajetória diária e sazonal do sol em sua relação com a terra. Como susta Lechner, citado por Denis Perez[50]:

---

[48] ESPAÑA – Ministerio de Medio Ambiente; AL21 – Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible. **Libro verde de médio ambiente urbano**. Barcelona: MMA, 2007. Disponível em: <http://www.ecourbano.es/imag/libroverde.pdf>. Acesso em: 27 novembro de 2013. p. 23.

[49] ASSIS, Eleonora Sad de; SOUZA, Roberta Vieira Gonçalves de; RAMOS Jussara Grosch Ludgero; COIMBRA, Valesca Brandão Cerqueira e COSTA, Stael de Alvarenga Pereira. Integração do Conceito de Envelope Solar na Legislação Urbana para Economia de Energia no Setor Residencial. **Anais do II Congresso Brasileiro de Eficiência Energética IICBEE.** Vitória-ES. Disponível em: www.arq.ufmg.br/labcon/download.php?dir=arquivos/&file=a. Acesso em: 20 de junho de 2013.

[50] PERES, Denis Roberto Castro. **O envelope solar e o direito ao sol.** Dissertação Mestrado em Arquitetura e Construção. Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da UNICAMP. Disponível em: <http://www.iar.unicamp.br/lab/luz/ld/Arquitetural/Ilumina%E7%E3o%20Natural/Pesquisa/o%20_envelope_solar_e_o%20_ireito_ao_sol.pdf>. Acesso em: 15 de setembro de 2013.

"Nada é tão certo e consistente como o movimento do sol através do céu. O que não é certo é se a futura construção em propriedade vizinha obstruirá o sol". O autor trata justamente da necessidade de se obter o acesso solar com mais exatidão. Para isso, os vizinhos devem estar suficientemente distantes ou haver limitações ao que pode ser construído. E, já que a energia solar é uma fonte eterna e gratuita, torna-se necessário proteger o seu acesso.

É dessa proteção de acesso ao sol, pelo controle do sombreamento provocado por edificações, que nasce o conceito de envelope solar, definido por Eleonora Sad de Assis[51] como: "*A conjugação de ângulos de obstrução obtidos para todos os limites da área a ser projetada resulta no que se convencionou chamar de "envelope solar" da área".*

Se levarmos em consideração a importância do sol nas áreas litorâneas pela sua fonte de lazer e conforto - necessariamente presentes em um ambiente saudável –, fica fácil compreender a importância da preservação dos envelopes solares como condição de sustentabilidade do meio urbano, principalmente nas costas.

A Carta de Atenas[52] revelou uma importante preocupação com a necessidade de se proteger a energia solar, necessidade intensificada com a crise do petróleo, culminando hoje nas idéias de sustentabilidade, envolvendo a exploração da energia solar em todas suas formas.

A legislação brasileira cuidou pouco da questão da insolação e está omissa no tocante à manifestação direta sobre o direito de acesso ao sol, pois se nota que sempre tratou com descaso o aproveitamento da energia solar nas normativas para projetos dos edifícios e regulação das cidades. Alguns poucos municípios, e só nos últimos anos, estão aprovando leis para o aproveitamento da energia solar no aquecimento da água.

O envelope solar é uma alternativa de estratégia para o desenvolvimento de projetos para edificações que possam receber uma boa insolação e iluminação natural. Tal entendimento foi definido por Ralph L. Knowles, por ele concebido e testado em parceria

---

[51] ASSIS, Eleonora Sad de; RAMOS, Jussara G. L.; SOUZA, R. V. G.; et al. **Integração do conceito de envelope solar na legislação urbana para economia de energia no setor residencial.** II Congresso Brasileiro de Eficiência Energética - CBEE, Vitória, 2007. Disponível em: <http://www.arq.ufmg.br/labcon/?pag=texto&id=66>. Acesso em 15 de setembro de 2013.

[52] A Carta de Atenas é o manifesto urbanístico resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas em 1933.

com o professor Richard D. Berry[53], da Universidade do Sul da Califórnia (USC). O envelope solar regula o desenvolvimento dentro dos limites imaginários derivados do movimento relativo do sol, como o maior volume que uma edificação pode ocupar no terreno de forma a permitir o acesso ao sol e à luz natural da vizinhança imediata. O tamanho e a forma dos envelopes solares variam com o tamanho do local, a orientação e a latitude, o tempo de acesso solar desejado e a quantidade de sombra permitida em ruas e edifícios adjacentes. Knowles[54] acrescenta que o acesso solar tem, ao longo dos últimos vinte e cinco anos, entrado em foco como um tópico de discussão nos EUA na década de 1970 (com a crise do petróleo). Diz o autor que olhávamos para o sol principalmente como fonte de energia, para substituição de suprimentos incertos de combustíveis fósseis. Mas, recentemente, com a deterioração do ambiente urbano, a ênfase deslocou-se mais para a qualidade de vida O envelope solar é uma forma de garantir o acesso solar urbano. Por fim arremata o estudioso que, seja para energia ou para a qualidade de vida, o acesso solar continua a ser uma área legítima de política pública em que o objetivo é regular como e quando os vizinhos podem sombrear um ao outro.

Sem possibilidades de adentrar na vasta exploração prática desse conceito, que pode ser mais bem explorado por engenheiros e arquitetos, importa simplificá-lo ao que se pretende nesse artigo, para apenas destacar a essência, que a análise do sombreamento em áreas urbanas deve ser considerada como fator de salubridade e qualidade de vida dos moradores, principalmente em zonas costeiras onde o Sol é um dos atrativos principais, portanto a radiação positiva emitida por este astro deve ser um fator ambiental a ser considerado nos grandes centros, e não apenas para se fazer a avaliação do sombreamento de uma edificação em relação à outra, mas desta em relação às pessoas.

De acordo com Knowles[55] o Sol é indispensável a toda forma de vida. É a fonte de nossa visão pela luz emitida; de calor, por sua radiação; de energia; e de ritmo das nossas vidas, uma vez que seus movimentos informam nossa percepção de tempo e espaço.

---

[53]BERRY, Richard D; KNOWLES, Ralph L. **Solar envelope concepts.** Disponível em: <http://books.google.com.br/books/about/Solar_Envelope_Concepts.html?id=D29iKJ0GhhEC&redir_esc=y> Acesso em: 15 setembro 2013.

[54]KNOWLES, Ralph L. **The Solar Envelope.** Disponível em: <http://www-bcf.usc.edu/~rknowles/sol_env/sol_env.html> Acesso em: 02 de dezembro 2013 – tradução do livre do autor.

[55] KNOWLES, Ralph L. **Sun, Rhythm and Form.**, The MIT Press, Massachusetts. 1981. p. 04 e 05.

Garantir a acessibilidade ao sol é, portanto, essencial para a conservação de energia e para a qualidade de nossas vidas, essa é a ideia do citado autor, citando-se de sua obra:

> Physical comfort: It is generally expressed in numerical ranges of temperature, humidity, air movement, light and sound levels, and other properties of physical environment that impinge directly on our bodies. Access to the sun has a direct impact on at least the thermal and luminous components of this complex set and a secondary relationship to most of the rest. Choice: For the designer, solar access provides a broader range of options because solar heat and light are assured for the future. For the user, solar access keeps future options open in the event that changing technologies and aesthetics make the sun more, not less, valuable. To the extend that solar access provides more designer and user choices, it clearly contributes to the quality of life. Sense of well-being: It is the reason we seek comfort and choice. Well-being is the sense of a condition rather than the reason itself. Yet even with such a vogue understanding, we must satisfy ourselves that a sense of well-being is the minimum basis for an aesthetic and for a both value system in building. Joy: It is the superlative form of well-being. We experience joy itself. It may result from external stimuli, but it is inside us and it is excessive! To the extent that solar access provides comfort, choice, and sense of well-being, it provides the potential for joy. Perhaps joy lies in the sun's warm rays as they strike our outstretched bodies, or it may lie in the reflections from a flow er or a child's face. But in joy may lie the greatest justification for access to the sun.

Assim, como visto anteriormente, a concentração urbana no litoral leva a um crescimento desordenado, sem qualquer preocupação com os efeitos e os impactos dos edifícios no bloqueio do sol. Pelos fatores históricos e abusivos vinculados à ocupação, a concentração urbana no litoral é nitidamente exploratória, ocupando espaços com máximo de aproveitamento, sem respeito aos recuos necessários a permitir uma maior salubridade aos habitantes. Edifícios cada vez mais altos, próximos e conglomerados, com ruas estreitas e cidades com baixa infra-estrutura da rede sanitária e da malha rodoviária fazem desses centros urbanos não planejados meio ambiente impróprio à qualidade de vida, indo contra o princípio da sustentabilidade, o qual é apenas usado como marketing por alguns Municípios, eis que a especulação imobiliária ainda é um atrativo melhor.

Portanto, o devido zoneamento, como instrumento do planejamento urbano, permitindo orientações claras de onde e como construir, seria, por assim dizer, o mecanismo salvaguardador das zonas costeiras ainda pouco densificadas e de evolução àquelas já plenamente densificadas. Nesse sentido José Afonso da Silva[56] conclui afirmando que:

[56] SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 238.

> O zoneamento constitui, pois, um procedimento urbanístico que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas, no interesse do bem-estar da população. Ele serve para encontrar lugar para todos os usos essenciais do solo e dos edifícios na comunidade e colocar cada coisa em seu lugar adequado, inclusive as atividades incômodas.(...) Para ser legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida das populações.

Como exemplo negativo dessa expansão urbana despreocupada com a qualidade de vida e o acesso ao sol, seja na praia ou até mesmo nas residências, podemos citar a praia de Balneário Camboriú no Estado de Santa Catarina. A visualização abaixo da verticalização desordenada em curto espaço de tempo serve para exemplificar a despreocupação ambiental, sendo a primeira foto da década de 70 e outra mais atual (publicadas no em http://praiadecamboriu.blogspot.com.br/):

Os contornos problemáticos dessa densidade vertical, que impede o Sol tanto na praia quanto na vizinhança, ao menos uma insolação de qualidade, acaba por restringir um meio ambiente saudável para uma gama incontável de moradores e turistas. Apesar de toda legislação acima citada, com algumas orientações e restrições ambientais, e de uma maior consciência dos impactos negativos, não há expectativa de decrescimento e quase nenhuma política pública de evitar sombreamento. De acordo com o Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Locação de Imóveis de Balneário Camboriú (Sicovi), atualmente o município possui 1.898 prédios. Até 2014, a expectativa é de que mais 250 edifícios sejam entregues. Isso significa quase 5 mil apartamentos a mais na cidade, a maioria com três quartos. Destes, 60% já estão vendidos. Nem há como adentrar em todos os problemas ambientais que podem advir dessa planificação.

Há que se observar que algumas praias podem ter maior afetação com a construção de prédios altos próximos à faixa de areia. As praias de desova de tartarugas, por exemplo, devido ao aumento do sombreamento, diminuem a temperatura média da areia, e segundo estudiosos[57]isso pode provocar aumento no nascimento de filhotes machos, gerando desequilíbrio nas populações de machos e fêmeas. Esse é só um dos problemas ambientais relacionados à construção desordenada na linha marginal das praias.

O problema não é a verticalização em si, mas a construção observando recuos inadequados que impedem a insolação e a ausência de infra-estrutura nas cidades. A autonomia dada pelo legislador aos Municípios acabou por impedir uma maior interferência da União nas questões urbanas, o que é negativo, uma vez que não se tratam de interesses apenas de moradores, mas de toda sociedade. O Governo Federal precisa agir rigorosamente, pois os princípios da proteção e sustentabilidade costeira têm sido totalmente desrespeitados.

Importa dizer, por fim, o que ensina Carlos Alberto Gonçalves[58], no tocante ao direito de uso da propriedade privada, "*pois os direitos só se justificam pela missão social para qual devem contribuir"*. Assim, arremata o autor que:

> a propriedade deixou de ser o direito subjetivo do indivíduo e tende a se tornar a função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária; a propriedade implica para todo detentor de uma riqueza a obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social e para a interdependência social.

[57] Projeto TAMAR. **Incubação.** Disponível em: <http://www.tamar.org.br/interna.php?cod=95>. Acesso em 13 de dezembro de 2013.

[58] GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro. Volume V – Direito das Coisas**. São Paulo. Editora Saraiva. p.222 e 223, 2008.

Conclui-se com o pensamento aduzido por Hans Jonas[59], no sentido de que "O sacrifício do futuro em prol do presente não é logicamente mais refutável do que sacrifício do presente a favor do futuro".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O meio ambiente, definitivamente, possui conceituação ampla pela doutrina jurídica e deve assim ser entendido, pois o direito ambiental é complexo e busca garantir uma qualidade de vida, como um mecanismo de segurança de um direito humano fundamental e, por esta razão, deve existir consciência por parte dos operadores do direito da importância dessa modalidade jurídica que visa, justamente, a preservação do ser, como objeto principal do direito ambiental.

A questão urbanística não pode ser desconsiderada nas avaliações ambientais, seja o urbanismo parte de um ramo autônomo ou de outro grupo jurídico. Há que se ter em mente que os processos de maciça fixação humana em grandes centros comerciais devem ser insistentemente regulados tendo por base a sustentabilidade. Como destaca Ángel Molina[60]o conceito de desenvolvimento sustentável não significa necessariamente crescimento zero, opção esta que pode ser por si mesma "insustenible". A Doutora Denise S. S. Garcia[61], ensina, inclusive, que a proteção relacionada a esses assuntos deve servir para proteção do próprio ser humano, pois ele é o centro, dizendo:

> Para isso há que se considerar a necessidade de alcance de um desenvolvimento sustentável que venha alicerçado em três patamares essenciais que são: o ambiental o econômico e o social. O que o direito visa a proteger a qualidade do meio ambiente, em função da qualidade de vida. Pode-se dizer que há dois objetos de tutela, no caso: um imediato – que é a qualidade do meio ambiente – e outro – mediato que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vem sintetizando na expressão 'qualidade de vida'.

A preocupação deve ser em construir cidades, ou desenvolver regiões com uma perspectiva voltada ao bem estar do homem, como ser máximo do meio ambiente. Ao se

---

[59] JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade:** ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Tradução de. Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto e Editora PUC Rio, 2006. p. 46.

[60] MOLINA, Ángel M. M. **Urbanismo y medio ambiente**: **las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible**. Universidad Carlos III de Madrid. Ed. Tirant lo Blanch. Valência, 2008. p. 40.

[61] GARCIA. Denise Schmitt Siqueira. Evolução legislativa do direito ambiental no Brasil. **Boletim Jurídico.** Dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=2172> . Acesso em: 28 de fevereiro de 2014.

proteger espaços o ser humano será automaticamente preservado das nefastas consequências de um crescimento desordenado, principalmente ao longo das costas onde a degradação ambiental já alcançou níveis não mais tolerados à boa integração homem-natureza, o que é fundamental à própria conservação e bem estar do homem. Como aponta Silva[62], uma das soluções para os problemas da urbanização, talvez, seria a *urbanificação*, esta entendida como um processo deliberado de correção, por meio de políticas públicas conscientes da necessidade de renovação urbana, ao exemplo de cidades planejadas.

A satisfação humana e a qualidade de vida estão diretamente ligadas à moradia ao seu lazer, e por isso a preservação da Insolação (envelope solar) é tão importante.

As áreas costeiras e principalmente à beira mar, zonas de praias, sofrem com a especulação imobiliária e a construção civil desordenada. Os empreendimentos urbanos executados nos Municípios, estes entendidos como o local onde deve ser executada a mais relevante aplicação legal sobre planejamento (protecionista e estrutural), precisam respeitar as condições ambientais características das zonas costeiras, especialmente preservando a insolação. O sombreamento em praias é um fator preocupante que deve ser impedido pelas novas diretrizes de crescimento nas cidades litorâneas, pois há que se ter em mente que após consolidação dos empreendimentos verticais de grande porte o dano pode ser irreversível, já que dificilmente se determinará a demolição de obras já consolidadas, por isso o planejamento urbano e as questões relacionadas a ele devem ser colocadas em prática.

Portanto, os administradores municipais devem ter o máximo cuidado nas concessões feitas aos empreendimentos nas regiões litorâneas, a fim de frearem uma expansão descontrolada, e permitir que todos tenham o acesso ao sol, turistas e moradores, observando conceitos basilares da urbanificação, como a questão de respeito ao envelope solar em prol a uma melhor qualidade de vida dos habitantes.

[62] SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6 ed. p. 27

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALBERGARIA, Bruno. **Direito Ambiental e a Responsabilidade Civil das Empresas**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2ª ed., 2009. p. 47 e 49

ANDRIGUETTO FILHO, J. M. **Desenvolvimento e Meio Ambiente. Das "dinâmicas naturais" aos "usos e conflitos": uma reflexão sobre a evolução epistemológica da linha do "costeiro".** Curitiba: EDUFPR, 2004. p. 190.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1999. p.136.

ASSIS, Eleonora Sad de; SOUZA, Roberta Vieira Gonçalves de; RAMOS Jussara Grosch Ludgero; COIMBRA, Valesca Brandão Cerqueira e COSTA, Stael de Alvarenga Pereira. Integração do Conceito de Envelope Solar na Legislação Urbana para Economia de Energia no Setor Residencial. **Anais do II Congresso Brasileiro de Eficiência Energética IICBEE**. Vitória-ES. Disponível em: www.arq.ufmg.br/labcon/download.php?dir=arquivos/&file=a. Acesso em: 20 de junho de 2013.

BERRY, Richard D; KNOWLES, Ralph L. **Solar envelope concepts: moderate density building applications.** Springfield, VA: National Technical Information Service, 1980.

BERRY, Richard D; KNOWLES, Ralph L. **Solar envelope concepts**. Disponível em: <http://books.google.com.br/books/about/Solar_Envelope_Concepts.html?id=D29iKJ0GhhEC&redir_esc=y> Acesso em: 15 setembro 2013.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 126.

BRAND, Peter Charles. **La construcción ambiental del bienestar humano: Caso de Medellín**, Colombia. Economia, Sociedad y Territorio, México, vol. III, n. 9, 2001. p. 10.

BRAND, Peter Charles. The Environment and Postmodern Spatial Consciousness: A Sociology of Urban Environmental Agendas. **Journal of Environmental Planning and Management**, Volume 42, Issue 5, 1999. p. 636.

BRASIL. Projeto orla: fundamentos para gestão integrada. **Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Brasília: MMA, 2006. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/11_04122008111238.pdf>. Acesso em 27 novembro 2013.

BRITO, Fausto. O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos avançados.** Belo Horizonte-MG. 24 de maio de 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v20n57/a17v2057.pdf>. Acesso em: 02 dezembro 2013.

COUCH, Chris; PETSCHEL-HELD, Gerhard; LEONTIDOU, Lila. **Urban Sprawl in Europe: Landscape, Land-Use Change and Policy**. New York: Wiley, 2008. 269 pág.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 75.

DIEGUES, Antônio Carlos Santana. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 2001. p. 36.

ESPAÑA. AL21 – Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible. Libro verde de médio ambiente urbano. **Ministerio de Medio Ambiente**. Barcelona: MMA, 2007. Disponível em: <http://www.ecourbano.es/imag/libroverde.pdf>. Acesso em: 27 novembro de 2013. p. 23.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 21.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro. Volume V – Direito das Coisas**. São Paulo. Editora Saraiva. p. 222 e 223, 2008.

IBGE – Sala de imprensa. **Atlas Geográfico das Zonas Costeiras e Oceânicas**. Brasília, 5 dez 2011. Disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2036>. Acesso em: 20 junho 2013.

JONAS, Hans. O Princípio Responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Tradução de. Marijane Lisboa e Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto e Editora PUC Rio. 2006. p. 46.

KNOWLES, Ralph L. **The Solar Envelope.** Disponível em: <http://www-bcf.usc.edu/~rknowles/sol_env/sol_env.html> Acesso em: 02 de dezembro 2013.

KNOWLES, Ralph L. **Sun, Rhythm and Form.**, The MIT Press, Massachusetts. 1981. p. 04.

LARA, Juan. El desparrame urbano. **Boletín de Economía**. Puerto Rico, Volume VI, Número 1, janeiro/2002. Disponível em: < http://economia.uprrp.edu/vol%206%20num%201.pdf>. Acesso em: 27 novembro 2013.

LECHNER, Norbert. Heating, Cooling, Lighting: Design Methods for Architects. New York: Wiley, 1990. In: O envelope solar como instrumento de regulamentação do direito de acesso ao sol: estudo de casos na cidade de Campinas SP, Brasil. Disponível em: <http://www.ambiente-augm.ufscar.br/uploads/A2-040.pdf>. Acesso em: 15 setembro 2013.

MARTÍNEZ-PARETS, Fernando de Rojas. **Los Espacios Naturales Protegidos**. Navarra: Ed. Aranzadi, 2006. p. 19/20.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p.122.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 6° ed., 2° tiragem, São Paulo: Malheiros, 1993, p. 380.

MILLER JUNIOR, George Tyler. Ciencia **Ambiental: Desarrollo sostenible. Un enfoque integral.** 8ª ed. México: Cengage Learning Latin America, 2007. p. 99.

MOLINA, Ángel Manuel Moreno. Urbanismo y Medio Ambiente: las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible. Universidad Carlos III de Madrid. Ed. Tirant lo Blanch. Valência. 2008. p. 18/19 e 40.

MORAES, A. C. R. **Contribuições para a Gestão da Zona Costeira do Brasil. Elementos para uma Geografia do Litoral Brasileiro**. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1999. p. 29 e 109.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica**: **Teoria e Prática**. 12 ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 81/82 e 86.

PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. **Elementos de Direito Urbanístico**. São Paulo: **Revista dos Tribunais,** 1981, p. 52-53 *apud* FEDERIGHI, Wanderley José. **Fiscalidade Urbanística.** São Paulo: Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, vol. 34, p. 145.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p.36.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2ª ed., 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 152.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 20/21

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010**.** p. 27, 44, 47, 50 e 238.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urnbanização**. 10ª edição. São Paulo: Contexto, 2000. p. 67.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Cidades Médias – Produção do Espaço Urbano e Regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006. pp. 175-197.

WACKERNAGEL, Mathis; REES, William E. **Nuestra huella ecológica: reduciendo el impacto humano sobre la Tierra**. Chile: Lom Ediciones, 2001.

A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL COMO FINALIDADE DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS REALIZADAS EM CONFORMIDADE COM O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES

Sandra Ávila dos Santos[1]

INTRODUÇÃO

O tema principal do presente artigo científico será sobre o princípio do desenvolvimento sustentável aplicado nas licitações e contratações públicas realizadas sob o novel regime diferenciado de contratações, conhecido pela sigla RDC.

A sustentabilidade, embora seja o assunto do momento, não é tão recente assim. Esse conceito surgiu há muito tempo, mais precisamente na Conferência de Estocolmo em 1972[2], e foi aperfeiçoada pelo Relatório de Brundland[3] da ONU, em 1987, em decorrência da preocupação com impactos ambientais que o planeta vinha sofrendo.

Essa preocupação motivou o constituinte de 1988 a incluir na Constituição Federal de 1988 o conceito de desenvolvimento sustentável no artigo 225, dedicando ainda o capítulo VI para tratar do tema meio ambiente.

A partir de então, a sustentabilidade começou a ganhar espaço nas legislações brasileiras, chegando à esfera do direito administrativo, com a inclusão do desenvolvimento nacional sustentável como um dos objetivos a serem observados nas licitações e contratações publicas regidas pela Lei Geral 8.666/93.

---

[1] Sandra Ávila dos Santos, mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí-SC., linha de pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade**,** mestranda em Ciência Jurídica, pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho e Direito Previdenciário Advogada, email: sandra.avila@univali.br

[2] ONU. **Declaração de Estocolmo de 1972**. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc.> Acesso em 20 nov. 2013.

[3] ONU. **Relatório de Brundtland de 1987**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente> Acesso em: 20 nov. 2013.

Logo após foi a vez da novel lei 12.462/11 que institui o Regime Diferenciado de Contratações elevando o desenvolvimento sustentável a status de principio, devendo obrigatoriamente ser atendido quando na realização de licitações e contratações publicas.

O presente artigo possui como objetivo geral analisar como o principio do desenvolvimento sustentável se manifesta nas licitações e contratações públicas sob o enfoque do Regime Diferenciado de Contratações.

Os objetivos específicos são, identificar e verificar de que forma o conceito de desenvolvimento nacional sustentável surgiu e como é aplicado nas licitações e contratações públicas submetidas ao Regime Diferenciado de Contratações regido pela Lei 12.462/11.

Por razões metodológicas, o presente artigo será dividido em três partes. Na primeira parte serão realizadas considerações gerais sobre o instituto das Licitações Publicas no Brasil, bem como as modalidades de licitações trazidas pela Lei Geral 8.666/93, abordando-se ainda os aspectos gerais do Regime Diferenciado de Contratações instituído pela Lei 12.462/11.

Na segunda parte se analisará de forma geral a sustentabilidade. E a terceira parte tratará da promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações e contratações públicas realizadas sob o Regime Diferenciado de Contratações, abordando as novidades trazidas pela Lei 12.462/11 sobre essa temática.

Espera-se poder despertar e, quem sabe, propagar a importância do tema da sustentabilidade não apenas limitado às licitações e contratações publicas, mas incluí-la de forma que norteie todo o direito administrativo.

1. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

Inicialmente, para melhor delimitar o âmbito desse artigo, vale ressaltar breves comentários a respeito das Licitações e Contratações Públicas no Brasil, bem como definir o alcance e a abrangência do conceito.

Entende-se por licitação o procedimento administrativo realizado pela Administração Pública quando esta necessita a contratação de obras, compras, serviços, ou alienações com terceiros.

A licitação pública no conceito de Meirelles[4] é "o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse".

No âmbito constitucional, a figura jurídica da licitação pública está prevista no inciso XXI, do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece que "ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes [...]".

Posteriormente, a matéria referente à licitação publica trazida pelo inciso XXI, do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 foi disciplinada pela Lei Geral nº. 8.666 de 21 de junho de 1993, hoje em vigor.

A referida lei é considerada "um dos diplomas normativos infraconstitucionais mais importantes no direito público brasileiro", conforme pontua Moreira[5], e que é aplicada à grande maioria das licitações brasileiras.

Por força do princípio da igualdade, a Administração Pública quando decide contratar não pode simplesmente chamar o terceiro e contrata-lo. Para tanto é necessário realizar todo um procedimento em que seja dada a oportunidade a todos que queiram, concorrer em condições igualitárias e competir objetivando a seleção daquele que formalizará uma relação jurídica com a Administração Pública.

Desse modo, pode-se dizer que licitação é uma sequencia de atos administrativos perpetrados pela Administração Publica com o objetivo de se chegar a um ato final, qual seja o contrato com a Administração pública.

Assim, ensina Justen Filho[6] que "os contratos que a Administração Pública celebra com terceiros deverão ser necessariamente precedidos de licitação, ressalvados as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade", portanto, a regra é licitar.

---

[4] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, Malheiros: 2004, p.269.

[5] MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação Pública - a Lei Geral de Licitação - LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 34.

[6] JUSTEN FILHO, M. ***Comentários à Lei de Licitações e C*ontratos Administrativos.** 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 52.

Importante consignar que além da Lei 8.666/93, as leis nº. 8.987/95, a Lei 10.520/02, a Lei 11.079/04 e a Lei 12.232/10, formam o núcleo do sistema licitatório no Brasil.

Ainda podem-se citar outros diplomas legais que disciplinam as licitações em segmentos específicos da administração pública e outros que disciplinam modalidades específicas de licitação, a exemplo da Lei nº. 12.462/11, o qual será o foco desse trabalho.

1.1 Modalidades de Licitações

A lei geral 8.666/93 traz no artigo 22, cinco modalidades de licitação. São elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

Outra modalidade de licitação, extravagante a lei geral de licitações, foi criada pela Lei 10.520/2002, denominada de Pregão, que versa sobre a aquisição de bens e serviços comuns (serviços cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital).

E finalmente, a mais recente modalidade de licitação criada é o Regime Diferenciado de Contratações instituído pela Lei 12.462 publicada em 05.08.2011, aplicável em situações específicas, e regulamentada pelo Decreto n. 7.581/2011.

Importante registrar que não é pacifico na doutrina o entendimento de que o Regime Diferenciado de Contratações seja uma modalidade de licitação.

Dentre os doutrinadores que sustentam ser o Regime Diferenciado de Contratações um novo regime de licitação, cita-se Moreira; Guimarães[7]:

> [...] é nítido que a Lei 12.462/2011 diz respeito à configuração de nova e especial tipologia das licitações e contratações públicas, pois ordena num só diploma normativo o específico conjunto de preceitos jurídicos que apenas a este instituto são singulares. Com isso, esta lei especial instalou dissociação específica entre o RDC e as demais licitações e contratações administrativas. Apesar de eventuais semelhanças e remissões, fato é que foi criado regime jurídico inaugural mediante a positivação de conjunto certo de preceitos normativos, visando a fim diverso daqueles já positivado em outras normas.

[7] MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Licitação Pública - a Lei Geral de Licitação - LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC**. p. 42.

Di Pietro[8] não dissente do pensamento acima referido, estando entre os doutrinadores que classificam o Regime Diferenciado de Contratações uma modalidade de licitação.

Nesse ponto, é oportuna a reflexão. Ao que parece a lei nº. 12.462 instituiu uma nova modalidade de licitação, trazendo alguns elementos dos modelos já existentes na disciplina administrativa com a inserção de importantes inovações ao sistema de contratação de bens e serviços no Brasil.

Nessa perspectiva, Andrade e Veloso[9] inovam ao entenderem que no seu campo de incidência, "o RDC constitui modalidade procedimental autônoma, abrangendo a seleção e contratação necessárias à obtenção do bem ou serviço demandado pela Administração".

1.2. Aspectos gerais do Regime Diferenciado de Contratações

Antes de se analisar o regime diferenciado de contratações sob as lentes da sustentabilidade, importante tecer breves comentários acerca desse diploma legal.

O Regime Diferenciado de Contratações, conhecido pela sigla RDC, foi criado através da lei 12.462 em 05 de agosto de 2011, com o objetivo principalmente de "simplificar as licitações e agilizar a realização das obras necessárias aos futuros megaeventos esportivos, de projeto internacional, que ocorreram no Brasil[10]", cuja aplicação afasta as regras da Lei nº. 8.666/93, salvo naquilo que esteja nela expressamente prevista.

Consoante o art. 1º da Lei 12.462/2012, o Regime Diferenciado de Contratações é aplicável exclusivamente às licitações e contratações que se referem aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, à Copa das Confederações da FIFA de 2013, à Copa do Mundo de 2014 e às obras de infraestrutura e de contratações de serviços para os aeroportos das capitais dos estados da federação distantes até 350 km das cidades sedes dos eventos mencionados.

---

[8] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. .

[9] ANDRADE, Ricardo Barretto de. VELOSO, Vitor Lanza. **Uma visão geral sobre o regime diferenciado de contratações públicas: objetos, objetivos, definições, princípios e diretrizes.** Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº. 60, 2012. Disponível em: www.justen.com.br/informativo. Acessado em 25/11/2013.

[10] BITTENCOURT, Sidney. **Licitações através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas:** RDC com ênfase no Decreto nº 7.581, de 11.10.2011, que regulamentou a Lei nº 12.462, de 05.08.2011: Lei do RDC. Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 17.

Na sequência, o Decreto Federal nº. 7.581 de 11 de outubro de 2011 regulamentou o procedimento licitatório no contexto do Regime Diferenciado de Contratações, "dando efetividade aos dispositivos contidos na Lei nº. 12.462/11".

Merece ênfase que a lei que instituiu o regime diferenciado de contratações constituía inicialmente disciplina excepcional e de caráter transitório, facultativamente aplicável às licitações e contratos no âmbito da Administração Pública brasileira.

No entanto, sob muitas criticas a discussão sobre a vigência temporária do Regime Diferenciado de Contratações foi superada através das alterações trazidas pela Lei n. 12.688/12, que conforme destaca Bittencourt "surpreendentemente estendeu a aplicação do regime diferenciado de contratações às obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)[11]".

Outras alterações legislativas sobrevieram, estendendo ainda mais a aplicação do Regime Diferenciado de Contratações.

A exemplo destaca-se a Lei nº. 12.722/2012 que estendeu a utilização do Regime Diferenciado de Contratações as "licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino"; a Lei nº. 12.745/2012, que permitiu a aplicável do novo modelo às "obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS"; a lei nº 12.833/2012, utilizando o RDC para a modernização, construção, ampliação ou reforma de aeródromos públicos e também na Lei de Portos, lei nº. 12.815/2011, no art. 66[12].

A lei que concebeu o Regime Diferenciado de Contratações para o cenário jurídico tem sido alvo de muitas críticas, principalmente no tocante ao caráter de urgência a ele atribuído, o que resultou em duas ações diretas de inconstitucionalidades, bem como, seus confrontos com a Lei Geral de Licitações nº. 8.66/1993.

Conforme menciona BITTENCOURT[13], convém lembrar que:

---

[11] BITTENCOURT, Sidney. **Licitações através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas:** RDC com ênfase no Decreto nº 7.581, de 11.10.2011, que regulamentou a Lei nº 12.462, de 05.08.2011: Lei do RDC. p. 23.

[12] **Art. 66.** Aplica-se subsidiariamente às licitações de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária o disposto nas Leis nºs 12.462, de 4 de agosto de 2011, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 8.666, de 21 de junho de 1993.

[13] BITTENCOURT, Sidney. **Licitações através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas:** RDC com ênfase no Decreto nº 7.581, de 11.10.2011, que regulamentou a Lei nº 12.462, de 05.08.2011: Lei do RDC. p. 28.

> Independente da discussão quanto à constitucionalidade do diploma, é de suma importante não descurar do legado que esses tipos de megaeventos proporcionam às cidades que os patrocinam, porquanto, incontestavelmente, são indutores de políticas que impulsionam a economia, as praticas de sustentabilidade, as melhorias de infraestrutura, entre outros fatores.

Por fim, as licitações públicas realizadas através do Regime Diferenciado de Contratações são norteadas pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, e do desenvolvimento nacional sustentável, devendo ser considerados, impreterivelmente, em todas as etapas do procedimento licitatório.

Dentre os princípios elencados no art. 3º. Da Lei 12.462/2011, o principio do desenvolvimento nacional sustentável promoveu uma "robusta guinada de rota[14]", causando um verdadeiro "esverdeamento" do direito administrativo e das contratações públicas.

A seguir tratar-se-á do conceito de sustentabilidade e suas dimensões.

2. LINHAS GERAIS SOBRE SUSTENTABILIDADE

A preocupação com o meio ambiente não é assunto recente. No Brasil, essa preocupação já era notada no inicio do século XX, com o surgimento das primeiras normas protetoras, apesar de restritas, pois visavam proteger o direito privado, como era o caso dos artigos 554 e 584 ambos do Código Civil de 1916.

No cenário internacional o fortalecimento da tutela ambiental se deu pela preocupação universal sobre o uso saudável e sustentável do planeta e de seus recursos, com a realização da Conferência de Estocolmo em 1972, o qual objetivava conscientizar a sociedade a melhorar sua relação com o meio ambiente.

O evento foi "um divisor de águas no tratamento das questões de cunho ambiental até então inseridas no contexto mais pragmático do desenvolvimento econômico indiscriminado[15]", e sua Declaração firmou 26 princípios fundamentais que representaram

---

[14] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 195.

[15] ONU. **Conferencia das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acessado em: 25 nov. 2013

um manifesto ambiental, o qual influenciou diretamente a elaboração do capítulo do meio ambiente da Constituição Brasileira de 1988.

Ao longo do tempo, as conferências mundiais que versaram sobre a preocupação com a proteção do meio ambiente, buscaram um conceito pleno e compreensível de desenvolvimento sustentável.

Assim, em 1987, o Relatório de Brundtland, também chamado de Nosso Futuro Comum, da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento definiu desenvolvimento sustentável como "o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir as suas próprias necessidades[16]".

Não se pode deixar de mencionar a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento - CNUMAD[17] ocorrida no Brasil em 1992, conhecida como Eco92 ou Rio92, ocasião que foram reafirmados os princípios da Conferência de Estocolmo de 1972, e adicionado outros sobre o desenvolvimento sustentável e meio ambiente.

O conceito clássico de desenvolvimento sustentável estabelecido pelo Relatório de Brundtland, ao longo do tempo, foi demasiadamente estudado e ampliado pela doutrina.

Dentre os vários conceitos encontrados na doutrina, Juarez Freitas[18] inova quando trata o desenvolvimento sustentável como um princípio de envergadura constitucional.

Nas palavras do mencionado autor[19], desenvolvimento sustentável, ou como é também conhecida, sustentabilidade, possui o seguinte conceito:

> [...] trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito do bem estar.

[18] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** p. 41

[19] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** p. 41

No entanto, para ter eficácia completa, o conceito de sustentabilidade, não pode ser lido em apenas uma dimensão, mas sim de maneira multidimensional: ambiental, econômica e social.

Na perspectiva de Freitas[20], a sustentabilidade é tratada em cinco dimensões. Nas palavras do autor, "há sem hierarquia rígida e sem caráter exaustivo, pelo menos, cinco dimensões da sustentabilidade, galhos da mesma árvore", que são: a dimensão ambiental, dimensão social, dimensão econômica, dimensão jurídico - política e dimensão ética.

Desse modo a sustentabilidade é considerada pluridimensional, e essas dimensões estão entrelaçadas, de modo que não é possível se referir da sustentabilidade ambiental sem falar das demais dimensões e assim reciprocamente.

Portanto, pode-se afirmar que o desenvolvimento que interessar a sociedade é aquele que assegure condições ambientais, sociais e econômicas para as gerações atuais e futuras.

No âmbito constitucional, segundo informa Freitas[21], a Constituição Federal de 1988, no preâmbulo, consagrou o desenvolvimento como um dos valores supremos. Indaga-se: "Mas que desenvolvimento? A leitura sistemática da Carta indica que se trata do desenvolvimento qualificado como sustentável, sobremodo em face da conjugação dos artigos 3º, 170 VI, e 225, da CF".

O desenvolvimento a que se refere o preâmbulo da Constituição federal trata-se do desenvolvimento sustentável ou sustentabilidade, multidimensional: ambiental, social e econômico.

Não é só. O desenvolvimento nacional é consagrado como um dos objetivos fundamentais da Republica, contido no art. 3º, inciso II[22], da Constituição Federal de 1988.

No entanto, "o constituinte, ainda não satisfeito e ciente de suas responsabilidades, fez reiterar a preocupação com o meio ambiente[23]", albergando o conceito de desenvolvimento sustentável no artigo 225, que estabelece:

---

[20] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** p. 58

[21] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** p. 109-110.

[22] **Art. 3º.** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] II. garantir o desenvolvimento nacional;

> 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.

Resta claro, portanto, que a partir do texto constitucional o Poder Público tem a responsabilidade de garantir um meio ambiente equilibrado, bem como, defende-lo, sendo que "este dever se concretiza através de suas várias atividades, e por obvio as licitações publicas, como uma dessas atividades, não podem estar excluídas desse dever[24]".

Em sinergia, o artigo 170, inciso VI[25] da Constituição Federal de 1988, tratou como princípio da ordem econômica, a "defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação".

Portanto, consoante preconiza Freitas[26]:

> O desenvolvimento, constitucionalmente exigido, é aquele que se deixa tingir pelas cores éticas (ambientais, sociais e econômicas). Qualquer acepção unilateral ou unidirecional resulta em manifesto desacordo com as linhas mestras da Lei Maior.

Diante da consagração constitucional do desenvolvimento sustentável, operou-se no direito administrativo brasileiro, alterações significativas no que se refere a licitações e contratações públicas, impondo-se o dever legal da observância dos critérios de sustentabilidade.

Seguindo essa perspectiva, passa-se analisar da sustentabilidade como finalidade das licitações e contratações decorrentes do regime diferenciado de contratações.

---

[23] FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.** Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 60.

[24] FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. **Sustentabilidade na Administração Pública: valores e práticas de gestão socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum 2012, p. 86.

[25] **Art. 170**. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI. defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

[26] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** p. 111.

4. A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL COMO FINALIDADE DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES REALIZADAS EM CONFORMIDADE COM O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES

Na ceara do direito administrativo, o desenvolvimento sustentável veio promover profundas alterações, especialmente no que se referem às licitações e contratações públicas, demonstrando haver uma real mudança do "paradigma antiquado da insaciabilidade patrimonialista pelo paradigma da sustentabilidade[27]."

Antes de se abordar o tema proposto, observa-se que no campo normativo começaram a surgir leis que introduziram previsão expressa de critérios de sustentabilidade para a escolha de bens, obras e serviços.

Para ilustrar, cita-se a Lei nº 12.305 regulamentada pelo decreto nº. 7.404/2010, denominada Política Nacional de Resíduos Sólidos, o qual fixou "critérios, metas, e outros dispositivos complementares de sustentabilidade ambiental para as aquisições e contratações públicas".

Destaca-se também a Lei 12.187 conhecida como a lei de Mudanças Climáticas – PNMC, que permitiu o tratamento diferenciado, conforme o impacto de produtos, bens e serviços nas licitações públicas.

Na esfera administrativa, foi editada a Instrução Normativa nº. 1 de 19.01.2010, da Secretaria de Logística e tecnologia da Informação di Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, que estabeleceu alguns critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratações de serviços ou obras pela Administração Pública Federal.

O art. 1º da IN nº. 1, merece a transcrição:

> Art. 1º Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas.

[27] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** p. 198.

A mais recente alteração legislativa se deu com a Lei 12.349/2010, que inseriu a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como objetivo das licitações, alterando o artigo 3º da Lei Geral de Licitação, que passou a ter a seguinte redação:

> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010).

A Lei nº. 12.462/2011 que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações no artigo 3º estabeleceu que as licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC, deverão observar o principio do desenvolvimento sustentável, objeto da presente pesquisa:

> Art. 3º As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

Percebe-se que no regime Diferenciado de Contratações o desenvolvimento nacional sustentável não figura apenas objetivo legal da licitação como contido no art. 3º da Lei 12.349/11 que alterou a lei geral de licitações, mas é elevada a condição de principio, "com vocação normativa e informativa, daquelas que orienta a interpretação e aplicação das demais regras jurídicas[28]".

No entanto, a Lei do Regime Diferenciado de Contratações foi mais além no assunto relacionado à promoção do desenvolvimento nacional sustentável do que a própria Lei Geral de Licitações, pois "fixou diretrizes e instrumentos ambientais que legitimam a contratação de obras, bens e serviços pela Administração Pública de acordo com padrões de sustentabilidade ambiental[29]", bem como, se preocupou "com a melhor utilização de recursos naturais, menor consumo de energia, vigilância nos impactos urbanísticos associados a obras[30].

---

[28] FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.** Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 83.

[29] VASCONCELOS, Luis André de. MENDES, Araújo Samuel Santos Felisbino. **Certificação Ambiental nas Licitações realizadas pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC**. Disponível em: http://www.públicadireito.com.br/artigos/?cod=1f72e258ff730035. Acesso em: 25 nov. 2013.

[30] KRAWCZYK, Rodrigo. **Contratação Pública Diferenciada: RDC. Entendendo o novo regime**. Jus Navigandi**,** Teresina, ano 17, n. 3190, 26 mar. 2012. Disponível em: http://jus.com.br/artigos/21370>. Acesso em: 30 nov. 2013.

A referida lei inovou em diversos artigos. Uma dessas inovações esta contida no art. 4º, que trouxe como uma das diretrizes a serem observadas quando das licitações e contratos, a busca da maior vantagem para a administração pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância.

Mas não é só. O artigo 7º também traz uma série de regras inovadoras, visando, no caso de licitação para a aquisição de bens, a melhoria da qualidade dos produtos adquiridos pela Administração Pública. Segundo Ferreira[31] o "conceito de qualidade está intrinsecamente ligado a produtos ambientalmente melhores e, no mais das vezes, eles se igualam".

Por sua vez, o artigo 10º prevê a possibilidade quando da contratação das obras e serviços, inclusive de engenharia, pela Administração publica, "a remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas e critérios de sustentabilidade, previstos no instrumento convocatório e no contrato[32]".

A preocupação com meio ambiente também esta presente especificamente no momento do julgamento das propostas, dispondo o art. 19 que o julgamento pelo "menor preço terá de considerar o menor dispêndio da administração, atendidos os parâmetros de qualidade, convindo realçar que os custos indiretos haverão de ser necessariamente computados na determinação do que seja o menor dispêndio[33]".

No julgamento pelo critério da técnica e preço, § 2º do art. 29 do Decreto nº. 7.581 que regulamentou a Lei 12.462/11 prevê a possibilidade "do uso de parâmetros de sustentabilidade ambiental para a pontuação das propostas técnicas[34]".

Do mesmo modo, na licitação utilizando o critério de julgamento a melhor técnica ou conteúdo artístico, o § 2º do art. 31 do decreto que regulamento a matéria, também trouxe

---

[31] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** p.98.

[32] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** p.245.

[33] FREITAS, Juarez. **Licitações Públicas Sustentáveis: Dever Constitucional e Legal.** Revista do Instituto do Direito Brasileiro, Ano 2, nº. 1, 2013, p. 352.

[34] BITTENCOURT, Sidney. **Licitações através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas:** RDC com ênfase no Decreto nº 7.581, de 11.10.2011, que regulamentou a Lei nº 12.462, de 05.08.2011: Lei do RDC. p. 23. p. 128.

como alternativa a utilização "de parâmetros de sustentabilidade ambiental para a pontuação das propostas nas licitações para contratação de projetos[35]".

Tas dispositivos demonstram a preocupação do legislador em submeter às obras e os serviços que serão contratados pela Administração Publica sob o âmbito do Regime Diferenciado de Contratações, a objetivos específicos de sustentabilidade ambiental, social e econômica, objetivando o desenvolvimento de toda a sociedade "em seu sentido amplo a preservação de um meio ambiente equilibrado, assegurando as gerações futuras não venham sofrer prejuízos em face das atividades atualmente desenvolvidas[36]".

Portanto, além dos critérios clássicos, a partir da incorporação do principio do desenvolvimento sustentável nas licitações e contratações públicas, a escolha da proposta mais vantajosa tem que levar em consideração a sustentabilidade, ambiental, social e econômica.

De modo que "a proposta mais vantajosa será sempre aquela que se apresenta a mais apta a gerar, direita ou indiretamente, o menor impacto negativo e, simultaneamente, os maiores benefícios econômicos, sociais e ambientais", como enfatiza Freitas[37].

Por fim, importante ainda consignar que a aplicação do principio do desenvolvimento sustentável pela Administração Publica nas licitações e contratações não é mera faculdade como alguns acreditam, mas uma obrigação, antes de tudo constitucional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa demonstrou que o dever de adotar condutas voltadas para o desenvolvimento sustentável na seara das licitações e contratações públicas já eram consagradas pelo ordenamento jurídico brasileiro, especialmente pelo mandamento constitucional contido no artigo 170, IV e artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

---

[35]BITTENCOURT, Sidney. **Licitações através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas:** RDC com ênfase no Decreto nº 7.581, de 11.10.2011, que regulamentou a Lei nº 12.462, de 05.08.2011: Lei do RDC. p. 129.

[36]BITTENCOURT, Sidney. **Licitações através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas:** RDC com ênfase no Decreto nº 7.581, de 11.10.2011, que regulamentou a Lei nº 12.462, de 05.08.2011: Lei do RDC. p. 86

[37]FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** p. 238

Todavia, mesmo sendo preceito constitucional que possui eficácia direta e imediata, o qual vincula toda a Administração Publica, foi necessária a edição de leis que reafirmassem o dever constitucional voltado a defesa do meio ambiente para as presente e futuras gerações.

Desse modo, constatou-se que a inclusão por critérios de sustentabilidade no campo das licitações e contratações públicas surgiram na legislação infraconstitucional somente em 2009, a partir da Lei de Mudanças Climáticas nº. 12.187/2009, que permitiu o tratamento diferenciado, conforme o impacto de produtos, bens e serviços nas licitações públicas.

Seguindo o mesmo passo, no ano seguinte sobreveio a lei nº 12.305/2010 regulamentada pelo decreto nº. 7.404/2010 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, ficando critérios, metas, e outros dispositivos complementares de sustentabilidade ambiental para as aquisições e contratações públicas.

Não satisfeito, o legislador alterou o artigo 3º. da Lei Geral nº. 8.666/93, e fez incluir como um dos objetivos da licitação a observância da promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

E, finalmente, ao criar uma lei que tratou de um novo regime de licitação e contratação pública, o denominado Regime Diferenciado de Contratações instituído pela Lei 12.462/11, trouxe como objetivo a observância do desenvolvimento nacional sustentável, promovendo-o a princípio.

Além disso, constatou-se que a lei 12.462/11 trouxe outras inúmeras inovações, tais como possibilidade de se estabelecer remuneração variável pelo cumprimento de metas ambientais, a possibilidade da Administração exigir certificação da qualidade do produto ou do processo de fabricação, inclusive sob o aspecto ambiental, e especialmente no tocante as licitações de tipos “técnica e preço” ou “melhor técnica”, no julgamento das propostas ser adotado parâmetros de sustentabilidade ambiental como critério de pontuação das propostas.

Agora a proposta mais vantajosa para a Administração Publica deverá ser obrigatoriamente aquela que promova o desenvolvimento voltado para as gerações presentes e também para as gerações futuras, que são titulares de direitos.

Por tudo o que foi exposto, é chegado o momento de formular um conceito de licitações sustentáveis. E para tanto, recorre-se as palavras de Freitas[38]:

> Licitações Sustentáveis são aquelas que, com isonomia e compromisso efetivo com o desenvolvimento sustentável, visam a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração Pública, ponderados, com a máxima objetividade possível, os custos e benefícios (diretos e indiretos) sociais, econômicos e ambientais.

Somente com uma perspectiva voltada a aplicação do principio do desenvolvimento sustentável de forma multidimensional, é que se alcançara o objetivo primordial de satisfazer as necessidades de bem estar das atuais e futuras gerações.

Finalmente, entende-se que o objeto proposto foi alcançado, em razão da oportunidade que a pesquisa proporciona a discussão, oferecendo aos operadores do direito à possibilidade para desenvolverem novas pesquisas sobre o tema para a consolidação da sustentabilidade não apenas na seara do direito administrativo, quiçá em todo sistema jurídico brasileiro.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ANDRADE, Ricardo Barretto de. VELOSO, Vitor Lanza. **Uma visão geral sobre o regime diferenciado de contratações públicas: objetos, objetivos, definições, princípios e diretrizes.** Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, nº. 60, fevereiro de 2012. Disponível em: www.justen.com.br/informativo. Acesso em 25/11/2013.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitações através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas:** RDC com ênfase no Decreto nº 7.581, de 11.10.2011, que regulamentou a Lei nº 12.462, de 05.08.2011: Lei do RDC. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 20 nov. 2013.

[38] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 2012, p. 257.

BRASIL. Lei nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm>. Acesso em: 20 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em: 20 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em 20 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm>. Acesso em 20 nov. 2013.

BRASIL. Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 27 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº. 12.232, de 29 de abril de 2010. **Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12232.htm>. Acesso em: 20 nov. 2013.

BRASIL. Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 27 nov. 2013.

BRASIL. Lei 12.349, de 15 dezembro de 2010. **Altera as Leis n^{os} 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1^{o} do art. 2^{o} da Lei n^{o} 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm. Acesso em 27 nov. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei 7.404, de 23 de dezembro de 2010. **Regulamenta a Lei n^{o} 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm>. Acesso em: 27 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº. 12.462, de 04 de agosto de 2011. **Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 20 nov. 2013.

BRASIL. Decreto-Lei nº. 7.581, de 11 de outubro de 2011. **Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei n^{o} 12.462, de 5 de agosto de 2011.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm> Acesso em 21 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012. **Institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies).** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12688.htm. Acesso em 21 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.722, de 03 de outubro de 2012. **Altera as Leis n^{os} 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12722.htm.> Acesso em 21 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.745, de 19 de dezembro de 2012. **Altera as Leis n^{os} 11.759, de 31 de julho de 2008, e 12.462, de 4 de agosto de 2011, e dá outras providências.** Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12745.htm>. Acesso em 21 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013. **Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm>. Acesso em 21 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.833, de 20 de junho de 2013. **Altera as Leis n^{os} 12.409, de 25 de maio de 2011, 12.793, de 2 de abril de 2013, 12.462, de 4 de agosto de 2011.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12833.htm>. Acesso em 21 nov. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua finalidade legal: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FERREIRA, Daniel; OLIVEIRA, Maria Augusta Soares de. **Sustentabilidade na Administração Pública: valores e práticas de gestão socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum 2012.

FREITAS, Juarez. **Licitações Públicas Sustentáveis: Dever Constitucional e Legal.** Revista do Instituto do Direito Brasileiro, Ano 2, nº. 1, 2013.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

JUSTEN FILHO, M. ***Comentários à Lei de Licitações e C*ontratos Administrativos.** 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

KRAWCZYK, Rodrigo. **Contratação Pública Diferenciada: RDC. Entendendo o novo regime**. Jus Navigandi**,** Teresina, ano 17, n. 3190, 26 mar. 2012. Disponível em: http://jus.com.br/artigos/21370>. Acesso em: 30 nov. 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **– Licitação Pública - a Lei Geral de Licitação - LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC**. São Paulo: Malheiros, 2012.

ONU. **Declaração de Estocolmo de 1972**. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc.> Acesso em 20 nov. 2013.

ONU. **Relatório de Brundtland de 1987**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente> Acesso em: 20 nov. 2013.

ONU. **Conferencia das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento de 1992**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acessado em: 25 nov. 2013.

VASCONCELOS, Luis André de. MENDES, Araújo Samuel Santos Felisbino. **Certificação Ambiental nas Licitações realizadas pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC**. Disponível em: http://www.públicadireito.com.br/artigos/?cod=1f72e258ff730035. Acesso em: 25 nov. 2013.

A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL NAS CONTRATAÇÕES REALIZADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Renato Costa[1]

INTRODUÇÃO

Não é de hoje que os problemas socioambientais assombram o planeta e vem trazendo uma grande preocupação transnacional. Por essa razão, é cada vez mais frequente a elaboração de estudos técnico-científicos e o debate mundial acerca do binômio desenvolvimento e consumo.

Tudo isso, numa busca incessante por ideias e soluções que propiciem aos Estados um desenvolvimento sustentável, já que se reconhece que os recursos naturais não são infindáveis e, por esse motivo, toda vida humana é colocada em risco, tanto as gerações presentes como as gerações futuras.

Diante disso, o governo e a sociedade (pessoas físicas e jurídicas) devem estar diligentes aos problemas socioambientais (locais, nacionais e internacionais) e, solidariamente, devem engajar-se na construção de soluções de curto, médio e longo prazo, evitando assim, não só a extinção da Terra, mas o extermínio da espécie humana.

Nesse contexto, o Estado tem papel fundamental na alteração desse cenário ambiental alarmante (atual e prognosticado) e, por sua imensa responsabilidade socioambiental, deve desenvolver políticas públicas positivas de prevenção e de enfrentamento aos problemas diagnosticados, a começar por imprimir ações governamentais sustentáveis dentro de sua própria casa.

[1] Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Especialista em Controle da Gestão Pública Municipal pela Universidade de Santa Catarina (UFSC). Especialista em Auditoria e Perícia Contábil pela UFSC. Bacharel em Ciências Contábeis pela UFSC. Bacharel em Direito pela UNIVALI. Bacharelando em Administração Pública pela UFSC. *E-mail*: renato@tce.sc.gov.br

O Estado, por intermédio dos órgãos e das entidades da Administração Pública, como grande consumidor de bens, de obras e de serviços, deve impulsionar a economia e induzir o mercado para atuarem sob a ótica da sustentabilidade.

No Brasil, por exemplo, as compras governamentais nacionais movimentam recursos estimados em 10% (dez por cento) do Produto Interno Bruto (PIB), mobilizando setores importantes da economia que se ajustam às demandas previstas nos editais de licitação.[2]

Assim, em virtude do seu poder de compra, o Poder Público pode fomentar o desenvolvimento nacional sustentável por meio das licitações e contratações públicas. Procedimentos administrativos que, se realizados de forma sustentável, passam a ser denominados de "licitação sustentável", "compras públicas sustentáveis", "ecoaquisição", "compras verdes", "compra ambientalmente amigável", "licitação verde", "consumo responsável, "licitação positiva" etc.[3]

No presente estudo, opta-se por utilizar o termo "contratações públicas sustentáveis", tema central da pesquisa, na ideia de englobar o conceito de licitação, de contrato administrativo e de desenvolvimento sustentável.

Nessa ideia, a Administração Pública Federal tem andado, mesmo que para alguns a passos curtos, em direção de uma gestão ambiental sustentável na área de licitações e contratações públicas, contemplada com vasto arcabouço jurídico-normativo acerca do assunto, com destaques ao art. 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93[4], à Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010[5] e ao Decreto nº 7.746/2012[6].

---

[2] BIDERMAN, Rachel; MACEDO, Laura Silvia Valente de; MONZONI, Mario; e MAZON, Rubens (org.). **Guia de compras públicas sustentáveis**, p. 11.

[3] BIDERMAN, Rachel; MACEDO, Laura Silvia Valente de; MONZONI, Mario; e MAZON, Rubens (org.). **Guia de compras públicas sustentáveis**, p. 21.

[4] Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

[5] Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

[6] Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.

Além de ter instituído a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), de natureza consultiva e caráter permanente, vinculada à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, com a finalidade de propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável.[7]

Destaque também deve ser dado à iniciativa do Governo Brasileiro, a partir da premissa da responsabilidade socioambiental do Estado, que criou em 1999 a Agenda Ambiental da Administração Pública (A3P)[8], programa premiado pela UNESCO 2002, na categoria meio ambiente, como "o melhor dos exemplos".

Visto isso, o objetivo geral da presente pesquisa apresentar os critérios, práticas e diretrizes sustentáveis das contratações no âmbito da Administração Pública Federal a partir das normas vigentes no país, com ênfase na Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010 e no Decreto nº 7.746/2012.

Para alcançar esse objetivo, traçou-se os seguintes objetivos específicos: apresentar aspectos gerais da Administração Pública no Brasil; explicitar conceitos acerca das licitações e contratações públicas, bem como do desenvolvimento nacional sustentável e das contratações públicas sustentáveis; e identificar os critérios, práticas e diretrizes sustentáveis que podem ser utilizados pela Administração Pública Federal em suas contratações, principalmente concernentes à Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010 e ao Decreto nº 7.746/2012.

O atingimento dos resultados esperados em cada objetivo específico foi percorrido um caminho de investigação, de coleta e de análise dos dados utilizando-se a pesquisa bibliográfica e documental.

---

[7] Art. 9º do Decreto nº 7.746/2012.

[8] É um programa voluntário, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de promover a responsabilidade socioambiental e a adoção de procedimentos, referenciais de sustentabilidade e critérios socioambientais nas atividades do setor público, aplicável a administração pública direta e indireta, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Tem sua base de ação na Agenda 21, instrumento diretriz do desenvolvimento sustentável, resultado da conferência Eco-92 ou Rio-92. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>. Acesso em: 04 nov. 2013.

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Para melhor compreender a Administração Pública Federal, há a necessidade de definir preliminarmente a organização do Estado brasileiro, que é matéria constitucional.

O Brasil adotou a "federação" como forma de organização do seu Estado, termo que significa "pacto" ou "aliança" de unidades com objetivos comuns. Assim, a federação tem um papel de descentralização do poder por meio da distribuição de competências.[9]

No caso brasileiro, a formação da federação é caracterizada como centrífuga ou por desagregação, pois o movimento do poder é do centro para as extremidades, ou seja, procura-se afastar o poder do centro (União) dando maior autonomia administrativa, jurídica e política aos Estados-membros buscando, com isso, maior dispersão do poder central.[10]

A Constituição Federal de 1988, alcunhada de Constituição Cidadã, definiu a forma do Estado brasileiro em seu artigo 1º ao estabelecer que a República Federativa do Brasil é "formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal"[11].

Destaca-se que o dispositivo constitucional, supramencionado, trata-se de cláusula pétrea insusceptível de abolição por meio de reforma constitucional, ou seja, traz consigo limitações materiais ao poder de reforma da constituição, por isso seu conteúdo é preservado.

De tal sorte, Estados, Municípios e Distrito Federal possuem certa autonomia caracterizada pela tríplice capacidade: de auto-organização (normatização própria), de autogoverno (governo próprio) e de auto-administração (gestão própria). No entanto, perdem a soberania em favor do poder central da União Federal, que possui soberania e personalidade jurídica de direito público internacional.[12]

Nesse contexto, cabe destacar que a organização político-administrativa do Brasil está preconizada nos arts. 18 a 43 da Constituição Federal de 1988, em seu Título III, onde

---

[9] SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**, p. 280.

[10] MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**, p. 645-646.

[11] BRASIL. **Constituição (1988)**.

[12] SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, p. 99-102.

estão definidas as atribuições de cada ente da federação a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Os aludidos dispositivos constitucionais versam, também, sobre as situações excepcionais de intervenção nos entes federativos, sobre Administração Pública e servidores públicos militares e civis, bem como tratam das regiões do país e sua integração geográfica, econômica e social.

Relevante registrar que o poder do Estado é uno, indivisível e indelegável, conforme demonstrou Thomas Hobbes na obra "Leviatã". O que se divide, na verdade, são as funções estatais básicas (legislativa, executiva e judiciária), que se manifestam por meio de órgãos.[13]

José Afonso da Silva descreve cada uma dessas três funções estatais básicas, em que tradicionalmente divide-se o exercício do poder político ou o governo:

> A *função legislativa* consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas *leis*. A *função executiva* resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis; não se limita à simples *execução das leis*, como às vezes se diz; comporta prerrogativas, e nela entram todos os atos e fatos jurídicos que não tenham caráter geral e impessoal; por isso, é cabível dizer que a função executiva se distingue em *função de governo*, com atribuições políticas, colegislativas e de decisão, e *função administrativa*, com suas três missões básicas: *intervenção*, *fomento* e *serviço público*. A *função jurisdicional* tem por objeto aplicar o direito aos casos concretos a fim de dirimir conflitos de interesse.[14]

Infere-se como principal encargo das funções estatais básicas do Estado o que segue: a) **função legislativa**: elaborar as leis, normas gerais e abstratas, impostas coativamente a todos; b) **função executiva**: fazer a gestão do Estado, respeitando a legislação vigente; e c) **função judiciária**: aplicar a legislação vigente buscando garantir a justiça no Estado. E cada função é atribuída a um órgão independente, especializado para exercer sua função e que vive em harmonia com os demais órgãos estatais. Tais órgãos consistem, *lato senso*, nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Nesse sentido, a função típica de um Poder é atípica nos outros Poderes e vice-versa, por isso a separação de poderes não é absoluta e também não é rígida.

No entanto, resta evidenciada a existência de um sistema de interferências recíprocas, chamado de "freios e contrapesos" (*checks and balances*) em que um Poder limita o outro, advindo da "teoria da tripartição dos poderes" impulsionada concretamente

---

[13] HOBBES, Thomas. **Leviatã**, 2009, p. 135.

[14] SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, p. 108.

por Charles de Secondat Baron de Montesquieu, por meio de sua célebre obra "O Espírito das Leis", onde afirmou que:

> A liberdade política, em um cidadão, é essa tranqüilidade de espírito que decorre da opinião que cada um tem de sua segurança; e, para que se tenha essa liberdade, cumpre que o governo seja de tal modo que um cidadão não possa temer outro cidadão. Quando em uma só pessoa ou em um mesmo corpo de magistratura, o Poder Legislativo está reunido ao Poder Executivo, não pode existir liberdade, pois se poderá temer que o mesmo monarca ou o mesmo Senado criem leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o poder de julgar não estiver separado do Poder Legislativo e do Executivo. Se o Poder Executivo estiver unido ao Poder Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria o legislador. E se estiver ligado ao Poder Executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo então estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de criar leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes e as querelas dos particulares.[15]

O autor trouxe a ideia que cada Poder exerce suas competências, mas também controla o exercício dos outros. Evidenciando ser inconveniente a concentração de poderes nas mãos de um indivíduo ou de um grupo. Por isso, como se pode extrair, Montesquieu defendeu o fracionamento do exercício do poder estatal, num equilíbrio entre os Poderes, com o condão de minorar a possibilidade de distorção de sua função primordial que era de assegurar a liberdade dos cidadãos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 2º, que "são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário"[16]. Dispositivo constitucional chamado corriqueiramente de "princípio da divisão de poderes", "princípio da separação de poderes" ou "princípio da tripartição de poderes".

Os arts. 44 a 135 da referida Carta Política definem a organização e as atribuições de cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), de seus órgãos e de seus agentes envolvidos. Também definem os processos legislativos, inclusive os que propiciam a emenda constitucional.

Diante da abordagem traçada até aqui, pode-se dizer que no âmbito da União o Poder Executivo traduz-se na Administração Pública Federal. Mas o que é Administração Pública?

---

[15] MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. **O espírito das leis**, p. 181.

[16] BRASIL. **Constituição (1988)**.

Nas palavras de um dos maiores administrativistas do Brasil, Hely Lopes Meirelles, em seu famoso livro "Direito Administrativo Brasileiro", busca-se a definição de Administração Pública sob diversos enfoques:

> Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto de funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas...[17]

Nessa linha, de forma mais objetiva, Fábio Bellote Gomes define Administração Pública como "o conjunto harmônico formado por entidades, órgãos e agentes públicos, destinado a exercer as atividades ao Estado e aos seus fins"[18].

Não podendo olvidar que a Administração Pública divide-se classicamente em: Administração Pública Direta e Administração Pública Indireta.

A Administração Pública Direta (ou centralizada) é o conjunto de órgãos públicos sem personalidade jurídica, patrimônio e autonomia administrativa, vinculados diretamente ao chefe da esfera governamental (ao poder central) que integram dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídos nessa definição os fundos.

Na esfera federal, foco do presente estudo, a Administração Pública Direta resume-se, basicamente, na Presidência da República e seus respectivos Ministérios, organizados pela Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

A Administração Pública Indireta (ou descentralizada) é o conjunto de entidades públicas com personalidade jurídica, patrimônio e autonomia administrativa, vinculados indiretamente ao chefe da esfera governamental (ao poder central) que integram dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

É o Decreto-Lei nº 200/67, em âmbito federal, que define as categorias de entidades da Administração Pública Indireta em: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

---

[17] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, p. 64-65.

[18] GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de direito administrativo**, p. 19.

2. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Dos ensinamentos do administrativista, Hely Lopes Meirelles, extrai-se a tradicional definição de licitação:

> Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento licitatório, e o contrato subseqüente.[19]

É por meio da licitação, via de regra, que a Administração Pública busca selecionar a proposta mais vantajosa, mediante regras preestabelecidas em instrumento convocatório que proporcione a igualdade e a competição entre interessados, para obtenção de um objeto, seja ele: obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações.[20]

A licitação ganhou *status* constitucional e foi elevada à categoria de princípio por meio do art. 37, XXI, da Constituição Federal[21], evidenciando o relevante grau de importância e a preocupação do poder constituinte originário pela matéria.

A mesma Carta Política determinou à Administração Pública a realização de licitação quando da concessão ou permissão de serviços públicos, conforme preconizado em seu art. 175, que expressa: "incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos"[22].

Cabe ressaltar que diversas e esparsas são as normas infraconstitucionais que tratam sobre licitação, mas, dentre as que estão em vigor, destacam-se a Lei nº 8.666, de 21 de

---

[19] MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**, p. 27.

[20] Interpretação do art. 2º da Lei nº 8.666/93.

[21] Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

[22] BRASIL. **Constituição (1988)**.

junho de 1993[23], denominada Lei de Geral de Licitações e Contratos Administrativos, e a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002[24], conhecida como Lei do Pregão.

Para o caso específico de concessões e permissões de serviços públicos, o legislador regulamentou o dispositivo constitucional retro por intermédio da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995[25], chamada de Lei das Concessões e Permissões.

Ressalta-se que a Lei de Geral de Licitações e Contratos Administrativos, em seu artigo 1º, vincula as normas gerais de licitação a toda a Administração Pública, tanto direta como indireta, bem como fundos especiais e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.[26]

Nesse sentido, não se pode olvidar que os arts. 118 e 119 do referido diploma legal concedem poderes à Administração Pública Indireta das diversas esferas: União, Estado, Distrito Federal e Municípios de editarem seus próprios regulamentos, porém garantidas as normas gerais estabelecidas na Lei nº 8.666/93.

No tocante à obrigatoriedade de realização de licitação, extrai-se do texto constitucional insculpido no art. 37, XXI, da Lei Maior do país, e do art. 2º da Lei de Geral de Licitações e Contratos Administrativos[27] que a regra é que a Administração Pública deve realizar licitação sempre que pretender adquirir bens e contratar obras e serviços, exceto nos casos específicos e fundamentados, como dispensas e inexigibilidades de licitação.

Como se percebe, diferente da iniciativa privada, que adquire bens e contrata serviços com quem achar mais conveniente e sem maiores formalidades, na Administração Pública as compras e contratações devem ser precedidas de licitação, salvo exceções previstas na legislação vigente e que devem ser interpretadas restritivamente, pois a regra, como já dito, é licitar.

---

[23] Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

[24] Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

[25] Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

[26] BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**.

[27] Art. 2º - As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Em geral as exceções estão definidas na Lei nº 8.666/93, que estabelece a dispensa de licitação nas espécies: "licitação dispensada" (art. 17), onde o rol de hipóteses é taxativo e a previsão legal determina que se dispense a licitação, e "licitação dispensável" (art. 24), onde o rol de hipóteses também é taxativo, porém as situações previstas na lei são faculdades do agente público em razão de pequeno valor, de situações excepcionais, do objeto envolvido e da pessoa a ser contratada.

Outra possibilidade de realizar contratação pública de forma direta, sem licitação, é a realização de procedimento administrativo por meio de inexigibilidade de licitação, cujo rol de hipóteses é exemplificativo e o administrador público pode deixar de licitar em virtude da invialibilidade de competição, normalmente devido à exclusividade de fabricação ou de prestação dos serviços (art. 25).

Reitera-se, licitar é a regra e as exceções supramencionadas devem ser interpretadas restritamente e sempre devidamente fundamentadas (motivadas).

Segundo Diógenes Gasparini, a licitação é gênero e suas modalidades são espécies de licitação.[28] Nessa esteira, Marçal Justen Filho ensina que as modalidades podem diferenciar-se entre si, "por variações de complexidade nas três primeiras fases (divulgação, proposição e habilitação), mas também pode haver diferença na fase de julgamento. Tais variações decorrem de peculiaridades relativas à complexidade do objeto da contratação"[29].

Então, as modalidades de licitação são definidas, geralmente, segundo um parâmetro de grandeza e importância, de acordo com o valor estimado da contratação e a definição do objeto que se quer contratar, implicando, assim, maiores exigências e garantias, tanto à Administração quanto aos interessados, além do prolongamento de prazos de publicidade conforme o caso.

O art. 22 da Lei n° 8.666/93 estabelece como modalidades de licitação a Concorrência, a Tomada de Preços, o Convite, o Concurso e o Leilão. Essas modalidades são denominadas tradicionais ou convencionais.[30]

---

[28] GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**, p. 551.

[29] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**, p. 205.

[30] BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**.

Com o advento da modalidade Pregão, por meio da Lei nº 10.520/2002, soma-se mais uma modalidade as cinco supracitadas, perfazendo um total de seis modalidades de licitações atualmente no direito administrativo pátrio.

Cada modalidade de licitação tem suas peculiaridades e dependendo do objetivo da Administração uma delas poderá ser lançada à mão para satisfazer o interesse público, sempre em estrito respeito à legislação vigente a qual se encontra vinculado o agente público.

Outro aspecto relevante em licitação são os tipos de licitações, que se referem aos critérios de julgamentos para classificação das propostas ofertadas pelos licitantes, não se confundindo com as modalidades de licitações, apesar de que ambos devem estar objetivamente estabelecidos no edital ou na carta-convite.

O art. 45 da Lei nº 8.666/93 define os tipos de licitações em: menor preço; melhor técnica; técnica e preço; e maior lance ou oferta; que serão escolhidos de acordo com a modalidade e com o objeto de licitação pretendido pela Administração. Cabendo registrar que a modalidade Pregão só admite a utilização do tipo de licitação menor preço.

Então, da licitação ou dos procedimentos administrativos de dispensa e de inexigibilidade de licitação advém o contrato administrativo, firmando acordo de vontade entre a Administração e terceiro(s), sendo materializado através de instrumento de contrato ou de outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, dependendo o caso, conforme disposto no art. 62 da Lei nº 8.666/93.

Nessa esteira, colaciona-se a afirmação de Hely Lopes Meirelles que "a licitação é o antecedente necessário do contrato administrativo; o contrato é o consequente lógico da licitação."[31]

A definição de contrato administrativo é prevista no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, que versa:

> Art. 2º [...] Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um

[31] MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**, p. 271.

> acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.[32]

Em suma, contratos administrativos são os pactos firmados pela Administração Pública e terceiro(s), através de acordo de vontades e do estabelecimento de obrigações recíprocas, precedidos de licitação, de dispensa de licitação ou de inexigibilidade de licitação.

3. DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

De antemão, relevante registrar que embora tenham conceitos diferentes, mais precisamente quanto aos seus objetivos, sustentabilidade e desenvolvimento sustentável possuem conceitos umbilicalmente ligados, não contraditórios, mas complementares.[33]

Como o objetivo do presente estudo não é aprofundar tais diferenças, que orbitam, muitas vezes, no campo ideológico, esses termos, sem prejuízos, serão tratados de forma conjunta por terem intima ligação com as contratações públicas sustentáveis.

O conceito de sustentabilidade, embora não tivesse sido cunhado com tal terminologia, tem seu destaque embrionário a partir da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, reunida em Estocolmo de 5 a 16 de junho de 1972, quando da definição do primeiro princípio comum na preservação e melhoria do meio ambiente humano:

> O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o apartheid, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.[34]

Mas, segundo André Trigueiro, o conceito de sustentabilidade "foi introduzido no início da década de 1980 por Lester Brown, fundador do Wordwatch Institute, que definiu

---

[32] BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**.

[33] SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas Tadeu Grassi (Orgs.) et al. **Reflexos sobre o desenvolvimento sustentável**, p. 13.

[34] ONU. **Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Estocolmo, 1972.

comunidade sustentável como a que é capaz de satisfazer às próprias necessidades sem reduzir as oportunidades das gerações futuras"[35].

Esse conceito ganhou reconhecimento e visibilidade internacional por meio do relatório intitulado "Nosso Futuro Comum", ou "Relatório Brundtland" em referência à Gro Harlem Brundtland, então primeira-ministra da Noruega e organizadora do documento.

O referido relatório foi lançado em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) da Organização das Nações Unidas (ONU) e usou a mesma definição de sustentabilidade para apresentar o conceito de desenvolvimento sustentável: "A humanidade tem a capacidade de atingir o desenvolvimento sustentável, ou seja, de atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atender às próprias necessidades".[36]

Para Ignacy Sachs a sustentabilidade é um conceito dinâmico e multidimensional que leva em conta as necessidades crescentes das populações, num contexto internacional em constante expansão:

> Sustentabilidade é um relacionamento entre sistemas econômicos dinâmicos e sistemas ecológicos maiores e também dinâmicos, embora de mudança mais lenta, em que: 1) a vida pode continuar infinitamente; 2) os indivíduos podem prosperar; 3) as culturas humanas podem desenvolver-se; mas em que 4) os resultados das atividades humanas obedecem a limites para não destruir a diversidade, a complexidade e a função do sistema ecológico de apoio à vida.[37]

Na construção do conceito de desenvolvimento sustentável a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, da ONU, em Joanesburgo, África do Sul, entre 2 e 4 de setembro de 2002, estabeleceu três pilares interdependentes e que se sustentam mutuamente do desenvolvimento sustentável – desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental – nos âmbitos local, nacional, regional e global.[38]

---

[35] CAPRA, Fritjof. Educação. *In*: TRIGUEIRO, André. **Meio ambiente no século 21**, p. 19.

[36] CAPRA, Fritjof. Educação. *In*: TRIGUEIRO, André. **Meio ambiente no século 21**, p. 19.

[37] SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**, p. 24.

[38] ONU. **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável**, 2010.

De forma mais ampliada, Juarez Freitas define, “sem hierarquia rígida e sem caráter exaustivo”, cinco dimensões da sustentabilidade, que considera “galhos da mesma árvore”, que são: “social, ética, jurídico-política, econômica e ambiental”.[39]

Ante a complexidade do tema, aplicar o conceito de sustentabilidade à realidade não é nada fácil, requer alto nível de conscientização dos envolvidos, bem como depende de atitudes (ações) pessoais e coletivas (do poder público, da iniciativa privada e da sociedade). Além de exigir um consenso da comunidade internacional em virtude da transnacionalidade inerente a temática ambiental.

No Brasil, o desenvolvimento nacional é um dos objetivos fundamentais da República contidos no art. 3º, II, da Constituição Federal, bem como se destaca no art. 174, § 1º, da Lei das Leis como fim de intervenção regulatória do Estado. Além de ser um compromisso republicano, diga-se de passagem, introduzido no preâmbulo da mesma Carta Política Brasileira.

Nessa esteira, o art. 170, VI[40], c/c o art. 225, *caput*[41], da *Lex Maxima* prevê o princípio do desenvolvimento sustentável, numa conjugação de desenvolvimento nacional e de proteção do meio ambiente. Princípio constitucional definido com propriedade jurídica pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI/MC) 3540-1 – DF, conforme o trecho da ementa que segue:

> QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.
>
> O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que

---

[39] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 58.

[40] Art. 170 - A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

[41] 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.

> traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.[42]

Para Juarez Freitas, a sustentabilidade é um dos princípios mais importantes do direito administrativo do século XXI e engloba todos os outros, inclusive o princípio da dignidade humana. Para ele é o princípio constitucional:

> [...] que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos.[43]

Assim, no fomento do desenvolvimento nacional sustentável, o Estado, representado pelo Poder Público, é quem tem o papel principal nesse processo de transformação e sem sua efetiva participação jamais se terá êxito. Entretanto, relevante registrar, não é o único ator da mudança.

Conforme prevê o art. 225, *caput*, da Constituição Federal, pelo princípio da solidariedade intergeracional (solidariedade entre as gerações presentes e futuras), inerente ao aludido dispositivo constitucional, a coletividade (iniciativa privada e sociedade de forma geral) também deve defender e preservar o meio ambiente, bem como atuar de forma sustentável para que as futuras gerações possam usufruir de recursos naturais.

Por isso, "deixar de promover o desenvolvimento nacional não equivale a um simples descumprimento de dever legal, ou mesmo desobediência a simples regras constitucionais; revela, isto sim, desrespeito a direito fundamental"[44].

Então, ao contratar, a Administração Pública está subordinada aos princípios constitucionais previstos no art. 37, *caput* e XXI, da Constituição Federal, bem como a outros também previstos nessa Lei Fundante do país, destaque ao art. 225, *caput*, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente às presentes e às futuras gerações.

O grande poder das compras governamentais torna o Estado, através dos órgãos e das entidades da Administração Pública, um dos maiores agentes econômicos, por

---

[42] Relator: Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Julgamento em 01.09.2005, Publicado no DJ de 03.02.2006.

[43] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 50.

[44] FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal**, p. 56.

consequência, a contratação pública torna-se um instrumento de regulação do mercado e propulsor do desenvolvimento nacional sustentável.[45]

Como comandante do desenvolvimento nacional sustentável, o Poder Púbico Federal deve empregar ações que estimulem a maximização da responsabilidade socioambiental da sociedade em geral, a começar pelo meio empresarial, pois:

> Como consumidor, a Administração Pública Federal tem a capacidade de induzir padrões de produção de bens e serviços a partir de critérios, procedimentos administrativos e jurídicos que sinalizem, para seus fornecedores, os patamares de custos e padrões produtivos e tecnológicos mais adequados sob o ponto de vista da sustentabilidade econômica, social e ambiental. Assim, à medida que o Estado, enquanto grande consumidor de bens, serviços e obras adquiridos estejam dentro de padrões de sustentabilidade, fará com que o setor produtivo se adapte a essas exigências, já que essa se torna condição imprescindível para a participação no mercado das contratações públicas.[46]

Como se vê, o Setor Público, não apenas o federal, mas também o estadual e o municipal devem consumir de forma sustentável, servindo de exemplo e instituindo critérios ambientais mínimos em suas contratações, dando a devida preferência às aquisições de bens e às contratações de serviços e de obras em que seus processos produtivos não agridam o meio ambiente.[47]

Dessa forma, o mercado procurará adaptar-se aos parâmetros ambientais exigidos pelo Poder Público, com o objetivo das empresas participarem dos procedimentos administrativos de contratações públicas sustentáveis, por consequência, produzirá efeitos positivos no meio empresarial como um todo em virtude da busca constante pela competitividade.

Juarez Freitas define licitações sustentáveis como:

> [...] aquelas que, com isonomia, visão a seleção de proposta mais vantajosa para a Administração Pública, ponderados, com a máxima objetividade possível, os custos e benefícios, diretos e indiretos, sociais, econômicos e ambientais. Ou, de forma mais completa, são os procedimentos administrativos por meio dos quais um órgão ou entidade da Administração Pública convoca interessados – no seio de certame isonômico, probo e objetivo – com a finalidade de selecionar a melhor proposta, isto é, a mais sustentável, quando almeja efetuar pacto relativo a obras e serviços, compras, alienações, locações, arrendamentos, concessões e permissões, exigindo, na fase de habilitação, as provas indispensáveis para assegurar o cumprimento das obrigações aventadas.[48]

---

[45] OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; FREITAS, Rafael Véras de. **A função regulatória das licitações e o desenvolvimento nacional sustentável**, p. 19.

[46] SANTOS NETO, Ana Maria Vieira. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Contratações Públicas Sustentáveis**.

[47] Constituição Federal: Art. 23 - É 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.

[48] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 257.

Nesse sentido, o "Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal" define as compras públicas sustentáveis como "uma solução para integrar considerações ambientais e sociais em todas as fases do processo de compra e contratação de governos, visando reduzir impactos sobre a saúde humana, o meio ambiente e os direitos humanos"[49].

Então, as contratações públicas sustentáveis, além dos critérios tradicionalmente utilizados à seleção de fornecedores por parte da Administração, incluem critérios ambientais, econômicos e sociais, com objetivos a fomentar a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Juarez Freitas entende como obrigatória a incorporação de critérios paramétricos de sustentabilidade para aferir a proposta mais vantajosa à Administração Pública:

> [...] não se trata de simples faculdade, mas de obrigação constitucional e legal realizar as licitações e contratações administrativas sustentáveis, em todos os Poderes e por todos os Poderes. Dito de outro modo, o dever de efetuar contratações públicas sustentáveis implica exige a reconformação de comportamentos: guiado pelo imperativo fundamental da sustentabilidade, o gestor precisa, em todas as relações de administração, promover o bem-estar das gerações presentes, sem inviabilizar o bem-estar das gerações futuras, cujos direitos fundamentais são, desde logo, plenamente reconhecidos pelo ordenamento jurídico.[50]

Nota-se, então, que a contratação pública sustentável é cogente, não sendo mera opção política do administrador. Tudo isso, porque seu caráter prioritário decorre sobretudo da Constituição Federal, que consagra o princípio da sustentabilidade em suas entrelaçadas dimensões (a social, a ambiental, a ética, a econômica e a jurídico-política).

4. CRITÉRIOS, PRÁTICAS E DIRETRIZES SUSTENTÁVEIS EM CONTRATAÇÕES NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Não obstante há muito tempo se discutir sustentabilidade e desenvolvimento sustentável mundo afora, o Brasil, mesmo instituindo a Política Nacional do Meio Ambiente[51] (em 1981) e elevando a proteção ao meio ambiente ao *status* de princípio constitucional[52] (em 1988), apenas com a publicação da Medida Provisória nº 495/2010

---

[49] BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal**, p. 09.

[50] FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**, p. 242.

[51] BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**.

[52] Art. 225 da Constituição Federal de 1988.

passou a poder utilizar a licitação, no âmbito da Administração Pública, com o propósito de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Essa medida provisória, entre outras modificações legais, inseriu ao texto do art. 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/93[53] um novo objetivo à licitação, qual seja, "a promoção do desenvolvimento nacional". Entretanto, quando da sua conversão na Lei nº 12.349/2010, houve o acréscimo do termo "sustentável" ao novo objetivo, passando a ter a seguinte redação "a promoção do desenvolvimento nacional sustentável".

Portanto, a partir desse marco legal, ficou explicitamente autorizada à introdução de critérios ambientais nas contratações públicas brasileiras, emergindo a função social da licitação de fomentar o desenvolvimento nacional sustentável.

Sem olvidar, esse terceiro objetivo foi criado em paridade aos outros dois objetivos previstos na redação original da Lei de Geral de Licitações e Contratos Administrativos: o da "observância do princípio da isonomia" e o da "seleção da proposta mais vantajosa para a Administração".

A partir de então, o Poder Público passa a ter o poder-dever de realizar contratações sustentáveis em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal).

No âmbito da Administração Pública Federal tem-se como mecanismos legais diretos e auxiliares para fomentar o desenvolvimento nacional sustentável nas contratações públicas a Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010[54] e o Decreto nº 7.746/2012[55].

Essas normas jurídicas definem, de forma pontual, critérios, práticas e diretrizes sustentáveis ambientais a serem aplicadas nas contratações no âmbito da Administração Pública Federal. Em caso eventual de contradição real ou aparente entre normas supramencionadas deve-se usar os critérios para a resolução de antinomias jurídicas prevista

---

[53] Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e **a promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Grifo nosso)

[54] Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

[55] Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.

na legislação, na jurisprudência e na doutrina brasileira (hierárquico, específico e/ou cronológico).

4.1 Critérios de sustentabilidade ambiental da Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010

A Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010, da lavra do Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, estabelece os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

Os órgãos e as entidades subordinados a essa norma devem, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, especificar, nos objetos de suas contratações, critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas, sempre resguardando o caráter competitivo dos certames licitatórios.

Ao tratar das contratações sustentáveis de obras e de serviços de engenharia, nos termos do art. 12 da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, a Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010 estabelece que as especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo devem ser elaborados visando à economia da manutenção e operacionalização da edificação, a redução do consumo de energia e água, bem como a utilização de tecnologias e materiais que reduzam o impacto ambiental, tais como:

a) uso de equipamentos de climatização mecânica, ou de novas tecnologias de resfriamento do ar, que utilizem energia elétrica, apenas nos ambientes aonde for indispensável;

b) automação da iluminação do prédio, projeto de iluminação, interruptores, iluminação ambiental, iluminação tarefa, uso de sensores de presença;

c) uso exclusivo de lâmpadas fluorescentes compactas ou tubulares de alto rendimento e de luminárias eficientes;

d) energia solar, ou outra energia limpa para aquecimento de água;

e) sistema de medição individualizado de consumo de água e energia;

f) sistema de reuso de água e de tratamento de efluentes gerados;

g) aproveitamento da água da chuva, agregando ao sistema hidráulico elementos que possibilitem a captação, transporte, armazenamento e seu aproveitamento;

h) utilização de materiais que sejam reciclados, reutilizados e biodegradáveis, e que reduzam a necessidade de manutenção; e

i) comprovação da origem da madeira a ser utilizada na execução da obra ou serviço.

Outrossim, as contratações sustentáveis de obras e de serviços de engenharia públicas devem dar prioridade ao emprego de mão-de-obra, materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local para execução, conservação e operação das obras públicas.

Além disso, o instrumento convocatório da licitação deve estar de acordo com as normas da Agência Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), as normas do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) e as normas ISO nº 14.000 da Organização Internacional para a Padronização, além de exigir da futura contratada o Projeto de Gerenciamento de Resíduo de Construção Civil (PGRCC).

No tocante às contratações sustentáveis de bens poderão ser exigidos os seguintes critérios de sustentabilidade ambiental:

a) que os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico, biodegradável, conforme ABNT/NBR 15448-1 e 15448-2;

b) que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares;

c) que os bens devam ser, preferencialmente, acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível, que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; e

d) que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada na diretiva RoHS (Restriction of Certain Hazardous Substances), tais como mercúrio (Hg), chumbo (Pb), cromo hexavalente (Cr(VI)), cádmio (Cd), bifenil-polibromados (PBBs), éteres difenil-polibromados (PBDEs).

A comprovação de tais exigências poderá ser feita mediante apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio de prova que ateste que o bem fornecido cumpre com as exigências do edital.

Em caso de inexistência de certificação que ateste a adequação, o órgão ou a entidade contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do produto às exigências do ato convocatório, correndo as despesas por conta da licitante selecionada. Mas tudo isso deve constar no instrumento convocatório e em caso de não se confirmar a adequação do produto, a proposta selecionada será desclassificada.

No que tange às contratações sustentáveis de serviços em geral os instrumentos convocatórios deverão prever que os contratados adotarão as seguintes práticas de sustentabilidade na execução dos serviços, quando couber:

a) use produtos de limpeza e conservação de superfícies e objetos inanimados que obedeçam às classificações e especificações determinadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA);

b) adote medidas para evitar o desperdício de água tratada;

c) Observe a Resolução CONAMA nº 020/1994, quanto aos equipamentos de limpeza que gerem ruído no seu funcionamento;

d) forneça aos empregados os equipamentos de segurança que se fizerem necessários, para a execução de serviços;

e) realize um programa interno de treinamento de seus empregados, nos três primeiros meses de execução contratual, para redução de consumo de energia elétrica, de consumo de água e redução de produção de resíduos sólidos, observadas as normas ambientais vigentes;

f) realize a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, que será procedida pela coleta seletiva do papel para reciclagem, quando couber, nos termos da Instrução Normativa MARE nº 006/1995 e do Decreto nº 5.940/2006;

g) respeite as Normas Brasileiras (NBR) publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) sobre resíduos sólidos; e

h) preveja a destinação ambiental adequada das pilhas e baterias usadas ou inservíveis, segundo disposto na Resolução CONAMA nº 257/1999.

Além das práticas acima mencionadas, a Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010 permite a exigência de outras práticas de sustentabilidade ambiental, desde que devidamente justificadas.

Os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional deverão disponibilizar os bens considerados ociosos, e que não tenham previsão de utilização ou alienação, para doação a outros órgãos e entidades públicas de qualquer esfera da federação, respeitado o disposto no Decreto n° 99.658/1990, fazendo publicar a relação dos bens no portal eletrônico de contratações públicas do Governo Federal (*Comprasnet*)[56].

Antes de iniciar qualquer processo de aquisição, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional deverão verificar a disponibilidade e a vantagem de reutilização de bens, por meio de consulta as relações publicadas de materiais ociosos.

Os bens de informática e automação considerados ociosos deverão obedecer à política de inclusão digital do Governo Federal, conforme estabelecido em regulamentação específica.

A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), disponibilizará um espaço específico no *Comprasnet* para realizar divulgação de:

a) listas dos bens, serviços e obras contratados com base em requisitos de sustentabilidade ambiental pelos órgãos e entidades da administração pública federal;

b) bolsa de produtos inservíveis;

c) banco de editais sustentáveis;

[56] www.comprasnet.sc.gov.br

d) boas práticas de sustentabilidade ambiental;

e) ações de capacitação conscientização ambiental;

f) divulgação de programas e eventos nacionais e internacionais; e

g) divulgação de planos de sustentabilidade ambiental das contratações dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Por fim, a Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010 determina que suas normas devam ser observadas, tanto pelo Poder Público como por terceiro envolvido, quando da formalização, renovação ou aditamento de convênios ou instrumentos congêneres, ou ainda de contratos de financiamento com recursos da União, ou com recursos de terceiros tomados com o aval da União.

4.2 Diretrizes gerais e critérios de sustentabilidade ambiental do Decreto nº 7.746/2012

O Decreto nº 7.746/2012 regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666/1993 para estabelecer critérios, práticas e diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações públicas, bem como institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP).

Apenas a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes subordinam-se automaticamente a essa norma, podendo adquirir bens e contratar serviços e obras considerando critérios e práticas de sustentabilidade objetivamente definidos no instrumento convocatório, mediante justificativa formal e de modo a preservar o caráter competitivo do certame.

Nesse sentido, o Decreto nº 7.746/2012 estabelece, entre outras, as seguintes diretrizes de sustentabilidade:

a) menor impacto sobre recursos naturais como flora, fauna, ar, solo e água;

b) preferência para materiais, tecnologias e matérias-primas de origem local;

c) maior eficiência na utilização de recursos naturais como água e energia;

d) maior geração de empregos, preferencialmente com mão de obra local;

e) maior vida útil e menor custo de manutenção do bem e da obra;

f) uso de inovações que reduzam a pressão sobre recursos naturais; e

g) origem ambientalmente regular dos recursos naturais utilizados nos bens, serviços e obras.

Diante disso, no instrumento convocatório para a aquisição de bens poderá ser exigido que estes sejam constituídos por material reciclado, atóxico ou biodegradável, entre outros critérios de sustentabilidade. Além de ser facultativo exigir do contratado a adoção de práticas de sustentabilidade na execução dos serviços contratados e critérios de sustentabilidade no fornecimento dos bens.

As especificações e demais exigências do projeto básico ou executivo para contratação de obras e serviços de engenharia devem ser elaboradas, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.666/1993, de modo a proporcionar a economia da manutenção e operacionalização da edificação e a redução do consumo de energia e água, por meio de tecnologias, práticas e materiais que reduzam o impacto ambiental.

A comprovação das exigências contidas no instrumento convocatório poderá ser feita mediante certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição credenciada, ou por qualquer outro meio definido no instrumento convocatório.

Em caso de inexistência da certificação referida, o instrumento convocatório estabelecerá que, após a seleção da proposta e antes da adjudicação do objeto, o contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do bem ou serviço às exigências do instrumento convocatório.

Caso o bem ou o serviço seja considerado inadequado em relação às exigências do instrumento convocatório, o contratante deverá apresentar razões técnicas, assegurado o direito de manifestação do licitante vencedor.

O Decreto nº 7.746/2012 institui, estabeleceu a estrutura e definiu competência da Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (CISAP), de natureza consultiva e caráter permanente, vinculada à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, com a finalidade de propor a implementação de critérios, práticas e ações de logística sustentável no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais dependentes.

À Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, como órgão central do Sistema de Serviços Gerais (SISG), compete expedir normas complementares sobre critérios e práticas de sustentabilidade, a partir das proposições da CISAP.

Por derradeiro, o Decreto nº 7.746/12 exige que a Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes deverão elaborar e implementar Planos de Gestão de Logística Sustentável, no prazo estipulado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, prevendo, no mínimo:

a) atualização do inventário de bens e materiais do órgão e identificação de similares de menor impacto ambiental para substituição;

b) práticas de sustentabilidade e de racionalização do uso de materiais e serviços;

c) responsabilidades, metodologia de implementação e avaliação do plano; e

d) ações de divulgação, conscientização e capacitação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os critérios, as práticas e as diretrizes de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas no Setor Público passaram a ser expressamente obrigatórios em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal), ou seja, estão inseridos no poder-dever do agente público a partir da instituição do terceiro objetivo da licitação, que versa sobre "a promoção do desenvolvimento nacional sustentável", instituído pela Lei nº 12.349/2010 que alterou a redação do art. 3º, *caput*, da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.

O desenvolvimento nacional sustentável tornou-se princípio constitucional consagrado previsto no art. 170, VI, c/c o art. 225, *caput* , da Constituição Federal, segundo o qual o uso atual dos recursos naturais deve ser racional, equilibrado e de forma a não comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras.

Esse princípio deve ser perseguido pela Administração Pública, em todas as suas esferas, principalmente quando a realização de suas contratações, pois não se admite mais que as contratações públicas sejam pensadas apenas para o hoje, elas precisam ir além, sendo pensadas também para o futuro.

Assim, o gestor público ao tomar decisões sustentáveis e ao colocá-las em prática, como no caso da realização de contratações públicas sustentáveis, vai além da simples melhoraria de sua imagem política, concretiza algo muito mais nobre em prol da melhoraria da qualidade de vida da comunidade local, nacional e internacional, presente e futura.

No âmbito da Administração Pública Federal medidas relativas à contratação sustentável foram tomadas, antes da Lei nº 12.349/2010, com a publicação da Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010 que, posteriormente, foi ratificada e ampliada com o advento do Decreto nº 7.746/2012.

Críticas a parte, tanto a instrução normativa como o decreto citado poderiam ter sido mais audaciosos e incisivos no sentido de obrigar a realização de procedimentos administrativos de contratações públicas sustentáveis ao invés de constituírem como faculdades, bem como poderiam abranger toda Administração Pública Federal, direta e indireta, ao invés de parte dela.

Não obstante serem pequenos os valores envolvidos nas contratações públicas sustentáveis em comparação com aquelas consideradas tradicionais, ao longo dos últimos três anos elas saíram de R$ 12,7 milhões para uma participação de R$ 39,9 milhões nos órgãos e nas entidades da Administração Federal direta, autarquias federais e fundações públicas vinculadas ao Sistema de Serviços Gerais (SISG), o que representa um crescimento de 214% em 2012 em relação a 2010. Mas a participação das contratações sustentáveis no total das contratações públicas ainda é irrisória, em 2010 foi de apenas 0,02%, em 2011 de 0,03%, em 2012 de 0,06% e de janeiro a agosto de 2013 de 0,007%.[57]

Mesmo pequeno, esse crescimento das contratações sustentáveis na Administração Pública Federal demonstra a preocupação do Poder Público na esfera federal em fomentar o desenvolvimento nacional sustentável, pois não basta estabelecer normas ambientalmente corretas deve-se agir também desta forma. E, num efeito multiplicador, expandir a sustentabilidade, não só para outras esferas de governo, mas para toda a coletividade.

Para concretizar a ideia de sustentabilidade na área pública, os instrumentos convocatórios e os contratos administrativos são meios legais interessantíssimos de

[57] BRASIL. **Portal de compras do governo federal (*Comprasnet*)**.

fomentar o desenvolvimento nacional sustentável, tornando-se um grande desafio ao gestor público quando do estabelecimento de critérios, práticas e diretrizes que estimulem o mercado a produzir produtos, serviços e obras sustentáveis, por conseguinte, se reduza os impactos ambientais pela mudança dos seus processos produtivos (mão-de-obra, matéria-prima etc.) e das formas de descarte de resíduos (sólidos, líquidos e gasosos).

Diante o exposto, constata-se que a Administração Pública Federal, como em outras empreitadas na área pública, é o grande carro chefe na consolidação e na ampliação do desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações públicas. Por isso, suas normas específicas, destaques à Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001/2010 e ao Decreto nº 7.746/2012, mesmo consideradas tímidas, acabam servindo de paradigmas às demais esferas de governo, que, em sua maioria, editam normas adaptadas aos objetivos traçados pelo Governo Federal. O tempo dará espaço às evoluções e às consolidações, que não demorem muito!

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

BIDERMAN, Rachel; MACEDO, Laura Silvia Valente de; MONZONI, Mario; e MAZON, Rubens (org.). **Guia de compras públicas sustentáveis**: uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável. FGV – Gvces, p. 11. Disponível em: <http://www.gvces.com.br/arquivos/36/Guia-de-compras-publicas-sustentaveis.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012**. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública Federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – CISAP.. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010**. Altera as Leis n^{os} 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2013.

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. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL. **Medida Provisória nº 495, de 19 de julho de 2010**. Altera as Leis n^{os} 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL. Ministério do Meio ambiente. **Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de Compras Públicas Sustentáveis para Administração Federal**, p. 09. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/wp-content/uploads/2010/06/Cartilha.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa MPOG/SLPI nº 001, de 19 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.. Disponível em: <http:// www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL. **Portal de compras do governo federal (*Comprasnet*)**. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Estatisticas/2013/01_A_08_INFORMATIVO_COMPRASNET_Compras_Sustentaveis_2013.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2013.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Acórdão nº (ADI/MC) 3540-1 – DF. Brasília, 2006. Disponível em <http://www.stf.gov.br>. Acesso em: 04 nov. 2013.

CAPRA, Fritjof. Educação. *In*: TRIGUEIRO, André. **Meio ambiente no século 21**: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. 5. ed. Campinas: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2008.

FERREIRA, Daniel. **A licitação pública no Brasil e sua nova finalidade legal**: a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 12. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

GOMES, Fábio Bellote. **Elementos de direito administrativo**. Barueri: Manole, 2006.

HOBBES, Thomas. **Leviatã**. Ed. Martin Claret, São Paulo, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. atual. por Eurico de Andrade Zevedo; Délcio Balestero Aleixo; José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 14. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. **O espírito das leis**. São Paulo: Marins Fontes, 1993.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; FREITAS, Rafael Véras de. **A função regulatória das licitações e o desenvolvimento nacional sustentável**: o regime jurídico introduzido pela Lei nº 12.349/10. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 10, n. 38, p. 9-30, jul./set. 2012.

ONU. **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável**. Joanesburgo, 2010. Disponível em: < http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/07/unced2002.pdf >. Acesso em: 04 nov. 2013.

ONU. **Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2013.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

SANTOS NETO, Ana Maria Vieira. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Contratações Públicas Sustentáveis** – o uso racional dos recursos públicos. Disponível em: <http://cpsustentaveis.planejamento.gov.br/?p=1407>. Acesso em: 04 nov. 2013.

SILVA, Christian Luiz da; MENDES, Judas Tadeu Grassi (Orgs.) et al. **Reflexos sobre o desenvolvimento sustentável**: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 2005.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Vol. II. 12ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 68, de 21 de dezembro de 2011. São Paulo: Malheiros, 2012.

NOÇÕES GERAIS SOBRE O PRINCÍPIO DA INFORMAÇÃO FRENTE AO ACESSO À AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Juliete Ruana Mafra Granado[58]

Luciana de Carvalho Coelho[59]

INTRODUÇÃO

Por sua racionalidade e força dominante, o ser humano governou sobre a natureza sem se preocupar com o respaldo de proteger um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Ao longo de séculos explorando os recursos naturais, foi tardiamente que o ser humano tomou por si os primeiros ideais de receio sobre a possibilidade de que viesse a ocorrer o esgotamento ambiental num futuro próximo.

Assim, a conduta humana negligente deu decorrência à crise ambiental, fato que fez com que a proteção do meio ambiente passasse a encontrar problemática de interesse social e, por conseguinte, aplicabilidade jurídica. Em especial, o tema tomou pertinência de suma importância, tornando-se pressuposto constitucional em vigor.

Neste sentido, despontou o ideal de desenvolvimento sustentável e a imprescindibilidade de resguarde ambiental qualitativo, a fim de garantir a pureza do ecossistema na exploração consciente das gerações presentes em favor da manutenção da qualidade de vida para as gerações futuras.

Desta forma, este artigo tem por questão analisar como a proteção ambiental encontra pertinência, demonstrando que a Avaliação Ambiental Estratégica - AAE consiste

[58] Mestranda em Ciência Jurídica no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade do Vale do Itajaí. Advogada. Bolsista do PROSUP – CAPES. Bacharel pelo Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí. E-mail: julietemafra@univali.br.

[59] Doutoranda e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Professora na Graduação no Curso de Direito da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Advogada.

em instrumento que possibilita o alcance ao desenvolvimento sustentável. Isto considerando o princípio da informação ambiental como garantia de aplicabilidade e fiscalização da AAE.

É crescente a consciência em diversos países e instituições internacionais sobre a necessidade de se discutir como a AAE pode assegurar o implemento do Direito Fundamental ao meio ambiente sadio, o que não ocorre diferente na ordem jurídica nacional.

A importância e a necessidade de se adotar um instrumento de política ambiental com os objetivos da AAE é amplamente reconhecida, embora o seu desenvolvimento ainda desperte algumas controvérsias.

Em consonância, o princípio da informação trata-se de preceito do direito Ambiental que constrói limiar no sentido de exigir a transparência e o fornecimento de dados para tornar de conhecimento público os danos, impactos e quaisquer tipos de ações que envolvam o meio ambiental. Deixando a sociedade a par do que ocorre com o meio ambiente, bem de uso comum.

Destarte, o objeto da presente pesquisa é o princípio da informação ambiental frente ao acesso a Avaliação Ambiental Estratégica para a consecução do desenvolvimento sustentável. O Objetivo Geral é o de compreender a importância de uso do princípio da informação na proteção ao meio ambiente. Os Objetivos Específicos são: a) traçar uma linha de raciocínio entre Avaliação Ambiental Estratégica e o princípio da informação ambiental; b) compreender a importância da manutenção do meio ambiente; c) entender a crise ambiental vivenciada nos dias atuais; d) identificar que Avaliação Ambiental Estratégica pode servir como mecanismo de consecução do desenvolvimento sustentável

O artigo está dividido em três momentos: no primeiro se faz uma análise sobre o Meio Ambiente e a importância do Desenvolvimento Sustentável; o segundo faz considerações sobre a Avaliação Ambiental Estratégica; o terceiro trata da Avaliação Ambiental Estratégica frente à informação social, em busca do Desenvolvimento Sustentável.

Quanto à Metodologia, o relato dos resultados será composto na base lógica

Indutiva[60]. Nas diversas fases da Pesquisa, serão utilizadas as Técnicas do Referente[61], da Categoria[62], do Conceito Operacional[63] e da Pesquisa Bibliográfica[64].

1 O MEIO AMBIENTE E A IMPORTÂNCIA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Atualmente, não mais se contesta a imprescindibilidade de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tanto dentro da conjuntura jurídica interna, quanto no cenário internacional, sendo aquela um reflexo dos ideários advindos deste.

Esse ideal nada mais é do que a constatação de que o homem precisa do meio ambiente sadio para a sua sobrevivência e desenvolvimento.

O homem possui duas condições ecológicas: a primeira é biológica, em que ele é integrante da natureza, habita no universo físico e biológico, posiciona-se como parte do ecossistema, ocupa lugar na cadeia alimentar; a segunda é social, na qual o homem é integrante da sociedade, atua sobre a natureza, procura torná-la útil a sua existência, transformando-a para este fim[65].

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 225[66] prevê a expressão "meio ambiente ecologicamente equilibrado", objetivando evitar a ideia, possível,

---

[60] "[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]". PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica**: Teoria e prática. 11 ed. Florianópolis: Conceito editorial/Milleniuum, 2008. p. 86.

[61] "[...] explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa." PASOLD, Cesar Luis. Metodologia da pesquisa jurídica: Teoria e prática. p. 53.

[62] "[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma idéia." PASOLD, Cesar Luis. Metodologia da pesquisa jurídica: Teoria e prática. p. 25.

[63] "[...] uma definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das idéias que expomos [...]". PASOLD, Cesar Luis. Metodologia da pesquisa jurídica: Teoria e prática. p. 37.

[64] "Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais. PASOLD, Cesar Luis. Metodologia da pesquisa jurídica: Teoria e prática. p. 209.

[65] SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 86.

[66] 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

de um meio ambiente equilibrado sem qualificação ecológica, isto é, sem relações essenciais dos seres vivos entre si e deles com o meio. Já o termo "conservação ecológica" consiste na "gestão da utilização da biosfera pelo ser humano, de tal sorte que produza maior benefício sustentado para gerações atuais, mas que mantenha sua potencialidade para satisfazer às necessidades e às aspirações das gerações futuras" [67]. Por isso, o art. 225 da CRFB/1988 prevê ao Poder Público o papel de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais.

Meio ambiente, por sua vez, consiste no "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", de acordo com a Política Nacional do Meio Ambiente[68].

Sobre esse prisma, observa-se que o Meio Ambiente corresponde a Direito Humano Fundamental, o qual configura direito de todos, bem de uso comum do povo e indispensável à qualidade de vida saudável[69].

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

[67] SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. p. 86.

[68] Art. 3, I, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências

[69] ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 19 – 20.

Ocorre que a proteção ao meio ambiente sadio e equilibrado, em respaldo a sua conservação ecológica, consiste em direito fundamental que, para encontrar eficácia, precisa adotar um modelo de desenvolvimento econômico diferente, que inclua em seus projetos, a variante de preservação ambiental, analisando os impactos que serão acarretados à natureza com a escolha de uma ou outra atividade, isto consiste na concretização do princípio do desenvolvimento sustentável estratégico[70].

Até o início da década de 1970, dominava o pensamento mundial no sentido de que o meio ambiente seria fonte inesgotável de recursos e que qualquer ação de aproveitamento da natureza não haveria fim. Entretanto, fenômenos como secas, chuva ácida e a inversão térmica alertaram o meio social, fazendo com que essa visão ambiental começasse a ser questionada [71].

Em 1972, por consequência, convocou-se a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, que produziu a Declaração sobre Ambiente Humano, estabelecendo princípios para questões ambientais internacionais, incluindo direitos humanos, gestão de recursos naturais, prevenção da poluição, dando surgimento ao direito ambiental internacional, elevando a cultura política mundial de respeito à ecologia, e servindo como o primeiro convite para a elaboração de novo paradigma econômico e civilizatório para os países[72].

Na reunião de Estocolmo, originou-se o momento de constatação e alerta global sobre a degradação ambiental. A Declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente descreveu assim: “defender e melhorar o meio ambiente para as atuais e futuras gerações se tornou uma meta fundamental para a humanidade”[73].

---

[70] SOARES, G. F. S. **Direito internacional do meio ambiente**: emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001.p. 175-176.

[71] SENADO FEDERAL. **Da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, à Rio-92**: agenda ambiental para os países e elaboração de documentos por Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Revista em discussão. Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx. Acesso em: 13 fevereiro 2014.

[72] SENADO FEDERAL. **Da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, à Rio-92**: agenda ambiental para os países e elaboração de documentos por Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Revista em discussão. Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx. Acesso em: 13 fevereiro 2014.

[73] ONU. **Declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente (Estocolmo, 1972)**, parágrafo 6. Disponível em: http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=em. Acesso em 15 fevereiro de 2014.

Deste modo, a conferência de Estocolmo criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, inaugurando a agenda ambiental, permitindo iniciar a relação entre ambiente e desenvolvimento, dando as primeiras referências de Desenvolvimento Sustentável, que na época tinha por termo "ecodesenvolvimento". Tratou-se dos primeiros passos para o pensamento verde[74].

Em 1983, o Relatório de Brundtland, feito pela chefe da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, conceituou Desenvolvimento Sustentável como: "a satisfação das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades" . O Relatório complementa que: "um mundo onde a pobreza e a desigualdade são endêmicas estará sempre propenso à crises ecológicas, entre outras" , "o Desenvolvimento Sustentável requer que as sociedades atendam às necessidades humanas tanto pelo aumento do potencial produtivo como pela garantia de oportunidades iguais para todos" [75].

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), realizada no Rio de Janeiro, marcou a forma como a humanidade encarava sua relação com o planeta. Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra foi ocasião em que a comunidade política internacional admitiu claramente que era preciso conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza, pensando no conceito de Desenvolvimento Sustentável e começando a moldar ações com o objetivo de proteção ambiental[76].

Os princípios do Desenvolvimento Sustentável estão implícitos em muitas das conferências da ONU, incluindo: a Segunda Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (Istambul,1999); a Sessão Especial da Assembleia Geralsobre Pequenos Estados

---

[74] SENADO FEDERAL. **Da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, à Rio-92**: agenda ambiental para os países e elaboração de documentos por Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Revista em discussão. Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx. Acesso em: 13 fevereiro 2014.

[75] **Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Relatório Brundtland, "Nosso Futuro Comum. Disponível em: http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm. Acesso em: 15 de fevereiro de 2014.

[76] SENADO FEDERAL. **Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta**: desenvolvimento sustentável dos países. Revista em discussão. Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx. Acesso em: 13 fevereiro 2014.

Insulares em Desenvolvimento (Nova York, 1999); a Cúpula do Milênio (Nova York, 2000) e a Reunião Mundial de 2005[77].

Os atuais esforços para reduzir a pobreza global centram-se nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM, aprovados pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 2000, Alguns dos ODM fornecem o mote para uma aproximação estratégica à sustentabilidade ambiental. Veja-se:

> **Respeito pela natureza**. É necessário atuar com prudência na gestão de todas as espécies e recursos naturais, de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentável. Só assim poderemos conservar e transmitir aos nossos descendentes as imensuráveis riquezas que a natureza nos oferece. É preciso alterar os atuais padrões insustentáveis de produção e consumo, no interesse do nosso bem-estar futuro e no das futuras gerações.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), ocorrida no Rio de Janeiro, teve a missão de renovar compromissos com o Desenvolvimento Sustentável em meio a urgências ambientais, sociais, econômicas e políticas, entrando na definição de metas para evitar a degradação do meio ambiente. Tornou-se a "onda do medo", certificando os efeitos degradantes dos danos ambientais e confirmando a firme necessidade de medidas resolutivas eficazes em cuidado ao futuro do planeta[78].

Assim, a política global ambiental almeja reduzir a deterioração do meio ambiente. Nada mais é do que a firme tentativa de redimir a crise ambiental vivenciada nos dias atuais.

A consciência da crise ambiental se deflagra a partir da constatação de que as condições tecnológicas, industriais e formas de organização e gestões econômicas da sociedade estão em conflito com a qualidade de vida[79].

Sabe-se que um recurso ambiental afetado raramente pode se reconstituir a situação anterior, resultando dano. Nota-se que, seja pela inoperância das políticas preventivas, seja

---

[77] ONUBR. **A ONU e o meio ambiente**. Disponível em: http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/. Acesso em: 15 de fevereiro de 2014.

[77] **Objetivos do Milênio**. Disponível em: http://www.objetivosdomilenio.org.br/. Acesso em 17 de fevereiro de 2014.

[78] CENTRO DOM HELDER DE CONVENÇÕES. **Gabriel Real Ferrer apresenta palestra sobre as dimensões da sustentabilidade**. Disponível. http://www.institutosocioambientaldhc.com.br/artigos/n-a/. Acesso em: 15 de fevereiro de 2014.

[79] LEITE, J. R. M.; AYALA, P. A. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial - teoria e prática. 3. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 23.

pela impossibilidade da sua aplicação, existem cada vez mais danos ambientais[80].

Os fatos apontam para um fenômeno cruel: a poluição e os danos não conhecem fronteiras e, portanto, uma luta para prevení-los ou remediar suas consequências só seria realizável em âmbito global [81].

Assim, o Direito não se constrói para si mesmo ou para uma ordem social e política abstrata. Ele deve interessar-se pelo homem concreto, pelas diferentes realidades humanas, permanentes e mutantes, que servem de insumo para a ordem global[82], tal qual a questão ambiental.

No pensamento de MATEO[83]:

> [...] en todos los países más o menos industrializados se ha generalizado un clima de opiniónen torno a los problemas del medio. Este tipo de preocupaciones va más allá de las simples ilusiones naturistas o de la demanda colectiva de mejoras sanitarias. Puede afirmarse que ha ido surgiendo una indudable reflexión ecológica que ha impulsado por doquier reformas institucionales, aunque todavía no haya avocado a las grandes mutaciones organizatorias que la humanidad precisa.

Há que se repensar e se aplicar um modelo de desenvolvimento que leve em consideração as gerações futuras e uma política que tenha como base a preservação dos recursos naturais em longo prazo, este é o desenvolvimento sustentável[84].

Em suma, Fiorillo[85] diz que: considera-se o "Desenvolvimento Sustentável como o desenvolvimento que atenda às necessidades do presente, sem comprometer as futuras gerações".

O desenvolvimento sustentável tem como objetivo definir um modelo econômico capaz de gerar riquezas e bem estar, concomitantemente que fomente a coesão social e impeça a degradação do ambiente.

---

[80] FERREIRA, H. S.; LEITE J. R. M.. **Estado de direito ambiental**: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos. p. 118.

[81] SOARES, G. F. S. **Direito internacional do meio ambiente**: emergência, obrigações e responsabilidades. p. 61.

[82] MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência e glossário. 6. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2009. p. 141.

[83] MATEO, R. M. **Tratado de derecho ambiental**. V.1. Madrid: Trivium, 1991. p. 27.

[84] LEITE, J. R. M.; AYALA, P. A. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial - teoria e prática. p. 27.

[85] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 92.

Para tanto, imperioso que o discurso sustentável saia do ideal utópico para se tornar mecanismo de implemento efetivo ao tempo contemporâneo, dentre as variadas e possíveis – até mesmo necessárias – medidas, demonstra-se o fomento trazido pela ideia da Avaliação Ambiental Estratégica.

2 AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

A Avaliação Ambiental Estratégica é instrumento que vem ganhando repercussão no cenário jurídico global, em favor de respaldar o Direito Ambiental.

No que concerne à terminologia Avaliação Ambiental Estratégica, o Ministério do Meio Ambiente do Brasil[86], por meio da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA), menciona que:

> A expressão *avaliação ambiental estratégica* corresponde à tradução direta da inglesa *strategic environmental assessment*, designação genérica que se convencionou adotar para identificar o processo de avaliação ambiental de políticas, planos e programas. Tanto em inglês como em português a expressão não reúne o consenso dos profissionais da área de meio ambiente. A razão é de ordem etimológica e deve-se aos conceitos de *meio ambiente* e *estratégia*, revelando-se na aplicação prática as interpretações distintas da AAE. Com efeito, a designação adotada tem influenciado a comunicação sobre a matéria, bem como sua percepção por parte dos que a promovem e utilizam. (...) Quaisquer que sejam os conceitos de meio ambiente e estratégia que se adotem, terá que existir sempre uma estratégia objeto de avaliação e, portando, de aplicação da AAE, e a avaliação ambiental deverá ser feita na mais ampla concepção de meio ambiente, considerando-se integralmente todas as suas dimensões e os princípios da sustentabilidade.

Já quanto à conceituação, vê-se que definir a Avaliação Ambiental Estratégica - AAE não é tarefa fácil, poucos que se aventuram sobre o tema, chegam a entender que a AAE é a avaliação ambiental de políticas, planos e programas. E muitos conceituam o instituto como mera avaliação ambiental em qualquer nível acima ou anterior ao dos projetos arquitetônicos ou de implantação de atividades produtivas[87].

Sobre a temática, Riki Therivel[88] diz que: "a avaliação ambiental estratégica (AAE) é

---

[86] BRASIL. MMA - Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA). **Manual sobre a Avaliação Ambiental Estratégica**. Brasília: MMA/SQA. 2002. p. 14.

[87] PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica**. Agência Portuguesa do Ambiente. Amadora: 2007.

[88] THERIVEL, Riki. **Strategic Enviromental in Action**. 2. ed. Washignton DC: earthscan, 2010. p.3.

um processo que tem por objetivo integrar o meio ambiente e considerações sustentáveis no processo de tomada de decisões estratégicas".

Sadler e Verheem[89] lecionam que a "AAE é um processo sistemático para avaliar as consequências ambientais de uma política, plano ou programa, de forma a assegurar que elas sejam integralmente incluídas e apropriadamente consideradas no estágio inicial e apropriado do processo de tomada de decisão, juntamente com as considerações de ordem econômicas e sociais".

Sobre o tema, Partidário[90] conceitua a AAE conforme segue:

> Avaliação Ambiental Estratégica é o procedimento sistemático e contínuo de avaliação da qualidade do meio ambiente e das conseqüências ambientais decorrentes de visões e intenções alternativas de desenvolvimento, incorporadas em iniciativas tais como a formulação de políticas, planos e programas (PPP), de modo a assegurar a integração efetiva dos aspectos biofísicos, econômicos, sociais e políticos, o mais cedo possível, aos processos públicos de planejamento e tomada de decisão.

Para Federico Rodrigues Silva[91], anota-se a Avaliação Ambiental Estratégica no seguinte:

> Avaliação Ambiental Estratégica – AAE é o termo usado para descrever o processo de avaliação dos impactos ambientais de ações estratégicas que ocorrem em todos os níveis decisórios governamentais que precedem a fase de projetos específicos. Ou seja, é uma forma de análise e avaliação de impacto de ações e consequências ambientais nos níveis mais estratégicos de decisão das Políticas, Planos e Programas – PPP's – de intervenção estatal, sejam setoriais, regionais, ou em áreas programáticas. A AAE seria, então, um instrumento de política ambiental sistemático, público, participativo e democrático, que objetiva promover o desenvolvimento sustentável através da incorporação da variável ambiental no processo de planejamento estratégico das políticas públicas.

---

[89] Sadler, B. and R. Verheem. 1996. Status, Challenges and Future Directions. *Strategic Environmental Assessment apud* EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica**. Disponível em http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166/160. Acesso em 13. ago. 2013.

[90] PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica**. Agência Portuguesa do Ambiente. Amadora: 2007.

[91] SILVA, Frederico Rodigues. **AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**. UniBrasil - Faculdades Integradas do Brasil. Revista Direitos Fundamentais & democracia. Disponível em <revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br>. ISSN 1982-0496. V. 8, n. 8, (jul./dez. 2010), p. 301-329.

Sadler e Verheem[92] indicam que "os blocos de construção da abordagem estratégica para a avaliação ambiental derivam das experiências com a AIA de projetos", logo, experiências passadas e as lições adquiridas em aplicações de políticas e de planejamento de instrumentos baseados em AIA, orientam os estudos contemporâneos sobre a AAE.

Entretanto, o conceito de Avaliação Ambiental Estratégica não deve se confundir com a ideia de Avaliação de Impactos Ambientais - AIA, isso é o que orienta o Ministério do Meio Ambiente do Brasil. Veja-se.

> A AAE é um instrumento de caráter político e técnico e tem a ver com conceitos e não com atividades específicas em termos de concepções geográficas e tecnológicas. Pode-se concluir, portanto, que a AAE não se confunde com: a avaliação de impacto ambiental de grandes projetos, como os de rodovias, aeroportos ou barragens, que normalmente afetam uma dada área ou um local específico, envolvendo apenas um tipo de atividade; as políticas, planos ou programas de desenvolvimento integrado que, embora incorporem algumas questões ambientais em suas formulações, não tenham sido submetidos aos estágios operacionais de avaliação ambiental, em especial, à uma apreciação de alternativas baseada em critérios e objetivos ambientais, com vista à tomada de decisão; e os relatórios de qualidade ambiental ou as auditorias ambientais, cujos objetivos incluem o controle periódico ou a gestão de impactos ambientais das atividades humanas, mas que não possuem como objetivo específico informar previamente a decisão relativa aos prováveis impactos de alternativas de desenvolvimento.

Neste diapasão, Souza[93] diz que a Avaliação Ambiental Estratégica "é a face da 'avaliação de impacto ambiental' que pode, no caso da realidade institucional brasileira, exercer importante papel no processo de desenvolvimento na maneira de se fazer avaliação de impacto ambiental" e, complementa que: "sobretudo, no uso da avaliação de impacto ambiental como instrumento de direcionamento do planejamento urbano".

Ademais, Egler[94] orienta que existem três tipos principais de ação que comportam

---

[92] Sadler, B. and R. Verheem. 1996. Status, Challenges and Future Directions. *Strategic Environmental Assessment apud* EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica**. Disponível em http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166/160. Acesso em 13. ago. 2013.

[93] SOUZA, Cristiane Mansur de Moraes. **Avaliação Ambiental Estratégica (AAE):** Limitações Dos Estudos De Impacto Ambiental (EIA). XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. Disponível em http://www.abrh.org.br/SGCv3/UserFiles/Sumarios/aecc27600b3c1d428ebb592f40d89e36_27610eae631ce836849ff563173b0a70.pdf. Acesso em 13 ago. 2013. p. 3.

[94] GONÇALVES, Paulo César. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica.** Disponível em http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166/160. Acesso em 13. ago. 2013. p. 3.

serem submetidas ao processo da Avaliação Ambiental Estratégica, as quais são:

> 1) PPP[95]s setoriais (e.g. energia e transporte); 2) PPPs relacionados com o uso do território, o qual cobre todas as atividades a serem implementadas em uma determinada área e; 3) políticas ou ações que não necessariamente se implementam por meio de projetos, mas que podem ter impactos ambientais significativos (e.g. política de incentivos ou de créditos). O principal problema com essa tripla contextualização da aplicação do processo de AAE é a natureza integrada desses três tipos de ações apontadas, uma vez que é impossível discutir uma política, plano ou programa setorial sem ligá-los ao território onde serão implantados, e também ao contexto político e ideológico onde a política, o plano e o programa foram concebidos e aprovados.

Desta maneira, é compreensível que a designação da AAE no Brasil e na União Europeia seja a mesma exprimida em todo o seio global, vista como um processo sistemático para avaliar as consequências ambientais das políticas estatais, isto com o escopo de viabilizar a consecução do tão desejado desenvolvimento sustentável.

Na legislação ambiental brasileira, não há qualquer norma específica institucionalizada sobre o tema em âmbito nacional, isto para a regulamentação de seu processo.

Não restam dúvidas de que a Avaliação Ambiental Estratégica – AAE encontra real pertinência e importância para atuar diretamente no alcance do exercício do desenvolvimento sustentável.

3 AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA FRENTE À INFORMAÇÃO SOCIAL: A BUSCA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL

A Avaliação Ambiental Estratégica consiste em mecanismo de análise e avaliação dos níveis mais estratégicos para a tomada de decisões políticas, planos e programas contra as ações com consequentes impactos ambientais, para o fim de prevenir a ocorrência de danos, viabilizando o crescimento ao passo que assegura a proteção ambiental. É forte instrumento dando calço a consecução do desenvolvimento sustentável

Neste limiar, indaga-se: qual o papel do princípio da informação social, considerado na vertente ambiental, para instrumentalizar a Avaliação Ambiental Estratégica na

[95] PPP's – Política, planos e programas.

consecução do desenvolvimento sustentável? Para tanto, importa compreender o que se designa pelo princípio da informação social, e mais precisamente o direito à informação ambiental.

Em 1972, no contexto a Declaração de Estocolmo, em seu princípio 20, foi que pela primeira vez se deu ênfase à importância do livre intercâmbio de experiências e de informação atualizada a respeito da situação ambiental. Assim, despontou o direito de acesso à informação como garantido no âmbito internacional, que traçou diretrizes importantes para essa consagração[96]. Veja-se:

> **Princípio 20** Devem-se fomentar em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento, a pesquisa e o desenvolvimento científicos referentes aos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. Neste caso, o livre intercâmbio de informação científica atualizada e de experiência sobre a transferência deve ser objeto de apoio e de assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais. As tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento de forma a favorecer sua ampla difusão, sem que constituam uma carga econômica para esses países.

Em sequência, no decorrer do ano 1988, a Convenção de Aarhus, acordo assinado na Dinarmarca entre os países que fazem parte da Comunidade Europeia, consiste num forte modelo para influenciar a legislação interna e privilegiar o acesso do cidadão a informação ambiental. Trata-se de tratado que pressupõe a ideia de melhoria do acesso do público à informação e à justiça, assim como uma maior participação destes na tomada de decisões em matéria de ambiente, tem como consequência uma melhor aplicação do direito ambiental[97].

Adiante, em 1992, a Declaração do Rio de Janeiro, Rio 92[98], em seu princípio 10, enalteceu a importância da participação social, entendendo que cada individuo prescinde acessar, adequadamente, a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas. Conforme o que segue:

---

[96] ONU. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano** – 1972. Disponível em: < http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>. Acesso em 9 de abril de 2014.

[97] **Convenção de Aarhus**. Disponível em: <http://www.cada.pt/uploads/d98108f2-3272-3e31.pdf>. Acesso em 9 de abril de 2014.

[98] ONU. **Declaração do Rio de Janeiro em 1992.** Disponível em: http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf. Acesso em 9 de abril de 2014.

> **Princípio 10** A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurando a participação, em nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

Neste ínterim, o ordenamento jurídico brasileiro também fez o devido reconhecimento do direito acesso à informação como preceito fundamental. O direito à informação possui assento em vários dispositivos constitucionais, entre eles no rol do art. 5º. O inciso XIV prevê que "é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional". Em sentido semelhante, o inciso XXXIII refere que os cidadãos "têm direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral". Ainda, no corpo constitucional do artigo 220 explicita o direito que a coletividade detém não só à informação como de ser informada[99].

No que concerne ao acesso à informação na esfera ambiental, a Política Nacional do Meio Ambiente, em seus artigos 6°, § 3°, e 10° [100], já previa o Princípio da Informação Ambiental. À luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 225, § 1°, VI, incumbiu ao Poder Público promover a educação e conscientização ambiental[101].

Em consonância, o Decreto 5.098/2004, que regulamenta sobre a criação do Plano

---

[99] **CRFB/1988. Art. 220** A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§ 1º - Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no Art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV. (...)

[100] **Lei nº 6.938/1981. Art. 6º. § 3º** Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

Lei nº 6.938/1981. Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. § 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.

[101] Vide o art. 225 da CRFB/1988 em citação anterior no corpo da pesquisa.

Nacional de Prevenção, Preparação e Resposta Rápida a Emergências Ambientais com Produtos Químicos Perigosos - P2R2, em seu art. 2º, dispõe que são princípios reconhecidos como princípios gerais do direito ambiental brasileiro, que orientam do P2R2: o princípio da informação; o princípio da participação; e o princípio da prevenção.

Sobre o tema, Canotilho[102] constitui o direito à informação tem três níveis: o direito de informar, ou seja, a liberdade de transmitir ou comunicar informações a outrem; o direito de se informar, liberdade de buscar as informações e não ser impedido para tanto; e o direito de ser informado, a versão positiva do direito de se informar, ser mantido informado pelos meios de comunicações disponíveis e pelos poderes públicos.

Ademais, Machado[103] esclarece que: "a informação ambiental não tem o fim exclusivo de formar a opinião pública. Valioso formar a consciência ambiental, mas com canais próprios, administrativos e judiciais, para manifestar-se".

Para Fiorillo[104], o principio da informação está vinculado ao principio da participação "(...) denota-se presentes dois elementos fundamentais para a efetivação dessa ação em conjunto: a informação e a educação ambiental". Assim, o princípio da informação possui relação com o principio da participação sendo a educação ambiental um de seus instrumentos de efetivação.

Segundo Kloepfer, é indiscutível que a informação social sobre as questões ambientais faz diferença na preservação do meio. Isto porque frente a insuficientes informações sobre as condições do meio ambiente e as causas dos danos ambientais, não será possível implantar uma política ambiental de caráter efetivo. É assombro como aumento do conhecimento lógico-jurídico ambiental e seu aperfeiçoamento sobre o estado ambiental também faz aumentar a necessidade de informações do Estado. Neste sentido, é certo que o cidadão precisa de informações suficientes para que tenha um comportamento ecologicamente correto, somente assim que se alcança uma verdadeira conscientização

---

[102] CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 3. ed. rev. Coimbra: Editora Coimbra, 1993. p. 225-226.

[103] MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 97.

[104] FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. p. 119

social[105].

Retomando a indagação inicial, conceitua-se a Avaliação Ambiental Estratégica-AAE como: "instrumento de avaliação de impactos de natureza estratégica cujo objetivo é facilitar a integração ambiental e a avaliação de oportunidades e riscos de estratégias de ação no quadro de um desenvolvimento sustentável", conforme Partidário[106].

Neste mesmo sentido, Partidário bem esclarece a relação entre sobre a AAE e o acesso à informação social acerca das atuais circunstâncias que envolvem o meio ambiente. Veja-se:

> Um dos méritos da AAE é a criação de processos de transparência em relação a decisões de estratégia. A transparência reside não apenas na informação clara sobre as decisões que são tomadas, e na sua justificação, mas também na tomada em consideração de diferentes perspectivas que representam os valores da sociedade, fundamental em processos de sustentabilidade. A AAE deve assim assegurar uma perspectiva ampla, holística, transversal e integrada num horizonte de longo prazo.

Neste sentido, a resposta ao anseio é de que a obtenção de qualquer prevenção ambiental persiste no conhecimento geral acerca das mazelas ambientais, bem como na publicidade das medidas em prol da diminuição ou limitação dos danos gerados. A educação ambiental perfaz como pilar para a consecução de qualquer instrumento em favor do processo protetivo. É evidente que a Avaliação Ambiental Estratégica cria um processo de transparência sobre o meio ambiente, ao passo que só poderá ser efetivada diante do acesso as informações ambientais, gerando, assim, seu estudo estratégico.

Desta forma, é nítido que a Avaliação Ambiental Estratégica encontra relação de dependência e contribuição para com o princípio da informação ambiental, exigindo e possibilitando a melhor participação social na busca do desenvolvimento sustentável.

---

[105] KLOEPFER, Michael, unter Mitarb. Von BRANDNER, Thilo. Umweltrecht. München: C. H. Beck´sche Verlagsbuchhandlung, 1998. *apud* Del´Olmo, Elisa Cerioli. **INFORMAÇÃO AMBIENTAL COMO DIREITO E DEVER FUNDAMENTAL**. Disponível em: < http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2007_2/Elisa_Cerioli.pdf > Acesso: abril de 14. p. 17.

[106] PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica**. Agência Portuguesa do Ambiente: Portugal, 2007. p. 9. Disponível em: http://www.ced.cl/ced/wp-content/uploads/2011/10/guia_aae_pt.pdf. Acesso 15 fevereiro de 2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se falar em meio ambiente, há que se considerar a imprescindibilidade da sua preservação. Ao longo da maior parte da existência humana, o homem viveu extraindo dos recursos naturais tudo de que necessitava, ou ainda, explorando o meio ambiente em favor de consumos naturais e artificiais, os quais destoaram consideravelmente o equilíbrio ambiental.

Para tanto, foi preciso que o meio ambiente apresentasse os primeiros sinais de desequilibro. Alarmando o que a humanidade já detinha conhecimento, mas preferia fingir desconhecer, estando inerte sobre a real face da crise ambiental.

À medida que o crescimento econômico tomou proporções excessivas e cada vez mais degradantes. Houve-se por bem figurar num novo paradigma, na busca pelo desenvolvimento sustentável.

Por este contexto, é assente que o pensamento de crescimento econômico sem medir a degradação ambiental é ultrajante, ao passo que já lhe tomou lugar o ideal revolucionário do desenvolvimento em vista da sustentabilidade. Por este norte, o que se passa a indagar é como se pode trazer aplicabilidade para o desenvolvimento sustentável.

Neste diapasão, a Avaliação Ambiental Estratégica se afigura como uma das ferramentas ambientais passíveis de avaliar os impactos ambientais antes mesmo da política, programa ou plano que o causará. É a tomada de decisão estratégica, viabilizando um estudo acurado e específico sobre o possível dano ambiental que porventura seria decorrente, o que permite sua total minoração ou até mesmo, a inocorrência deste.

Nota-se que a Avaliação Ambiental Estratégica se mostra como um dos mecanismos imediatista ao alcance do Desenvolvimento Sustentável. Atuando como estudo avaliativo desde as primeiras formulações, até o processo de desenvolvimento estratégico das políticas, planos ou programas de ação, prevenindo a degradação ambiental.

Assim, a Avaliação Ambiental Estratégica consiste em método preventivo dos danos ambientais, que pressupõe a conquista de uma educação ambiental hábil a respaldar sua aplicabilidade.

Por fim, curial compreender que sem o acesso à informação social sobre os danos ambientais e sem os estudos estratégicos, intangível se falar na AAE. Além disso, sem a fiscalização da sociedade sobre aplicabilidade do instrumento de proteção ambiental, inviável se usar da AAE. Antes de tudo, sem a educação ambiental sobre os danos e a respeito da necessidade de alcance efetivo do desenvolvimento sustentável, incongruente se falar em AAE. Logo, sem a garantia do princípio ao acesso à informação social, impossível considerar a instituto da AAE para o alcance do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BRASIL. MMA - Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos (SQA). **Manual sobre a Avaliação Ambiental Estratégica**. Brasília: MMA/SQA. 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 3. ed. rev. Coimbra: Editora Coimbra, 1993.

CENTRO DOM HELDER DE CONVENÇÕES. **Gabriel Real Ferrer apresenta palestra sobre as dimensões da sustentabilidade**. Disponível. http://www.institutosocioambiental dhc.com.br/artigos/n-a/. Acesso em: 15 de fevereiro de 2014.

Convenção de Aarhus. Disponível em: <http://www.cada.pt/uploads/d98108f2-3272-3e31.pdf>. Acesso em 9 de abril de 2014.

DEMAJOROVIC, J. **Sociedade de risco e responsabilidade socioambiental**: perspectives para a educação corporativa. São Paulo: Senac. 2003.

EGLER, Paulo César Gonçalves. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica.** Disponível em http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_ estrategicas/article/view/166/160. Acesso em 13. ago. 2013.

FERREIRA, H. S.; LEITE J. R. M.. **Estado de direito ambiental:** tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GABEIRA, Fernando. Projeto de Lei. Altera a Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, a fim de dispor sobre a avaliação ambiental estratégica de políticas, planos e programas. Câmara dos Deputados, Brasília, 2003. Disponível em: http://www.camara.gov.br/sileg/integras/166730.pdf, último acesso em 20 de novembro de 2013.

GONÇALVES, Paulo César. **Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica.** Disponível em http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/view/166/160. Acesso em 13. ago. 2013.

KLOEPFER, Michael, unter Mitarb. Von BRANDNER, Thilo. Umweltrecht. München: C. H. Beck´sche Verlagsbuchhandlung, 1998. apud Del´Olmo, Elisa Cerioli. **INFORMAÇÃO AMBIENTAL COMO DIREITO E DEVER FUNDAMENTAL**. Disponível em: < http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2007_2/Elisa_Cerioli.pdf > Acesso: abril de 14.

LEITE, J. R. M.; AYALA, P. A. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial - teoria e prática. 3. ed. São Paulo: RT, 2010.

MATEO, R. M. **Tratado de derecho ambiental**. V.1. Madrid: Trivium, 1991.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência e glossário. 6. ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2009.

Objetivos do Milênio. Disponível em: http://www.objetivosdomilenio.org.br/. Acesso em 17 de fevereiro de 2014.

ONU. **Declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente** (Estocolmo, 1972), parágrafo 6. Disponível em: http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=em. Acesso em 15 fevereiro de 2014.

ONU. **Declaração do Rio de Janeiro em 1992**. Disponível em: http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf. Acesso em 9 de abril de 2014.

ONUBR. **A ONU e o meio ambiente**. Disponível em: http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-e-o-meio-ambiente/. Acesso em: 15 de fevereiro de 2014.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. **Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica.** Agência Portuguesa do Ambiente. Amadora: 2007.

PASOLD, Cesar Luis. **Metodologia da pesquisa jurídica**: Teoria e prática. 11 ed. Florianópolis: Conceito editorial/Milleniuum, 2008.

Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Relatório Brundtland, "Nosso Futuro Comum. Disponível em: http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm. Acesso em: 15 de fevereiro de 2014

SILVA, Frederico Rodrigues. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. UniBrasil - Faculdades Integradas do Brasil. **Revista Direitos Fundamentais & democracia.** Disponível em <revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br>. ISSN 1982-0496. V. 8, n. 8, (jul./dez. 2010).

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Frederico Rodigues. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. UniBrasil - Faculdades Integradas do Brasil. **Revista Direitos Fundamentais & democracia.** Disponível em <revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br>. ISSN 1982-0496. V. 8, n. 8, (jul./dez. 2010), p. 301-329.

SENADO FEDERAL. **Da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano**, em Estocolmo, à Rio-92: agenda ambiental para os países e elaboração de documentos por Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Revista em discussão. Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-das-nacoes-unidas-para-o-meio-ambiente-humano-estocolmo-rio-92-agenda-ambiental-paises-elaboracao-documentos-comissao-mundial-sobre-meio-ambiente-e-desenvolvimento.aspx. Acesso em: 13 fevereiro 2014.

SOUZA, Cristiane Mansur de Moraes. **Avaliação Ambiental Estratégica (AAE):** Limitações Dos Estudos De Impacto Ambiental (EIA). XVII Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. Disponível em

http://www.abrh.org.br/SGCv3/UserFiles/Sumarios/aecc27600b3c1d428ebb592f40d89e36_27610eae631ce836849ff563173b0a70.pdf. Acesso em 13 ago. 2013. p. 3.

SOARES, G. F. S. **Direito internacional do meio ambiente**: emergência, obrigações e responsabilidades. São Paulo: Atlas, 2001.

THERIVEL, Riki. **Strategic Enviromental in Action**. 2. ed. Washignton DC: earthscan, 2010.